

# ib revija

št. 2 let. XLIX, 2015



**IB revija**

Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja

**ISSN 1318-2803**

št. 2 / letnik XLIX / 2015

**Izdajatelj:** UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

**Glavna in odgovorna urednica:** dr. Alenka Kajzer

**Tehnična urednica:** Urška Sodja

**Uredniški odbor:** dr. Pavle Gmeiner, prof. dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, prof. dr. Marjan Ravbar, prof. dr. Matija Rojec, prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, prof. dr. Janez Šušteršič, dr. Boris Pleskovič

**Oblikovanje:** Katja Korinšek, Pristop

**Računalniška postavitev:** mag. Saša Brečko

**Tisk:** Statistični Urad Republike Slovenije

**Naklada:** 130 izvodov

Revija je vpisana v mednarodno podatkovno bazo Internet Securities in uvrščena v Journal of Economic Literature.

# Kazalo

**Boštjan Udovič, Gordana Đurović: Izkušnje Slovenije na poti v evroatlantske povezave: zgledi, ki naj jim Črna gora sledi, in napake, ki naj jih ne ponovi ..... 5**

**Darja Matjašič, Emil Erjavec, Damijana Kastelec: Dejavniki prometa s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji ..... 13**

**Tanja Čelebič, Alenka Kajzer, Eva Helena Zver: Analiza zaposlenosti v izobraževanju v Sloveniji z vidika izdatkov za izobraževanje in prilagajanja demografskim gibanjem..... 23**

**Alenka Kajzer: Prvi učinki sprememb regulacije trga dela iz leta 2013 na segmentacijo in fleksibilnost tega trga v Sloveniji ..... 37**

Spoštovani,

druga številka Ib revije v letu 2015 prinaša štiri prispevke, ki naslavljajo različna razvojna vprašanja. V prvih dveh avtorji predstavljajo uporabnost izkušenj Slovenije za vključevanje Črne gore v evroatlantske povezave ter značilnosti trga kmetijskih zemljišč v Sloveniji in prometa z njimi. V tretjem prispevku si lahko preberete o vprašanju vlaganj v izobraževanje z vidika gibanja zaposlenosti v izobraževanju, vključenosti otrok in mladine v izobraževanje ter prilagajanja demografskim spremembam. V zadnjem prispevku pa je prikazana analiza učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013.

Udović in Đurović prikazujeta razvoj nacionalnih ekonomij Slovenije in Črne gore ter njune podobnosti in razlike. Namen njunega prispevka je predvsem osvetliti prehojeno pot obeh držav in ugotoviti, ali je lahko Slovenija zgled Črni gori med vstopanjem v evroatlantske povezave. Avtorja menita, da morata državi, ki imata kot majhni državi v mednarodnih ekonomskih odnosih podobne interese, čim bolj sodelovati na gospodarskem in političnem področju. Črna gora, ki je dejavna v postopkih vstopanja v evroatlantske povezave, se lahko uči na slovenskih izkušnjah, tako da ne ponavlja napak, ki jih je v predpristopnem procesu storila Slovenija.

Matjašič in drugi predstavljajo analizo dejavnikov prometa s kmetijskimi zemljišči z linearnim mešanim modelom. Ob tem ugotavljajo, da lahko z modelom pojasnijo le majhen del (okoli 8 %) cene kmetijskih zemljišč. Zato ocenjujejo, da na ceno kmetijskih zemljišč vplivajo predvsem nesistematični dejavniki, ki jih je težko oceniti, in da ponudniki zemljišč sledijo že določenim cenam na trgu, ki se ne dajo pojasniti z izbranimi dejavniki.

Čelebič in drugi v prispevku analizirajo gibanje števila zaposlenih v izobraževanju, razmerje med številom otrok/šolcev in številom pedagoškega osebja ter izdatkov za izobraževanje v Sloveniji z vidika prilagajanja demografskim gibanjem. Med drugim ugotavljajo, da Slovenija presega povprečje EU po deležu zaposlenih v izobraževanju. Na to vplivata predvsem naraščanje zaposlenosti tudi v obdobju krize in relativno majhni oddelki na nekaterih ravneh izobraževanja. Analiza je pokazala, da je število zaposlenih, kljub zmanjševanju števila vpisanih zaradi demografskih gibanj, naraščalo. Avtorice menijo, da je z javnofinančnega vidika najbolj problematična rast zaposlenosti v osnovnih šolah, kjer se izpostavlja tudi problem naraščanja števila otrok s posebnimi potrebami, predvsem z učnim primanjkljajem.

Četrty prispevek pa prikazuje analizo učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013. Analiza s pomočjo kazalnikov trga dela kaže, da so spremembe v prvem letu po uveljavitvi delovale za zmanjšanje segmentacije. Učinki na povečanje fleksibilnosti pa se še niso v celoti pokazali.

Prijetno branje vam želim,  
Alenka Kajzer, urednica



# IZKUŠNJE SLOVENIJE NA POTI V EVROATLANTSKE POVEZAVE: ZGLEDI, KI NAJ JIM ČRNA GORA SLEDI, IN NAPAKE, KI NAJ JIH NE PONOVI

Dr. Boštjan Udovič, Docent, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani  
Dr. Gordana Đurović, Redna profesorica, Ekonomska fakulteta, Univerza v Črni gori  
JEL: P160, P200, P350  
UDK: 330.34

## Povzetek

*Članek obravnava razvoj nacionalnih ekonomij Slovenije in Črne gore ter njune podobnosti in razlike. Njegov namen je predvsem osvetliti prehojeno pot obeh držav in ugotoviti, ali je lahko Slovenija dober zgled za pot Črne gore oziroma katerih napak, ki jih je storila Slovenija med svojim vstopanjem v evroatlantske povezave, naj Črna gora ne ponovi. Glavna ugotovitev članka je, da morata državi, ki imata kot majhni državi v mednarodnih ekonomskih odnosih podobne interese, čim bolj sodelovati na gospodarskem in političnem področju. Slovenija ima v zadnjih 25 letih veliko izkušenj s politično in ekonomsko tranzicijo, prav tako s prilagajanjem zahtevam evroatlantskih povezav. Črna gora, ki je dejavna v postopkih vstopanja v evroatlantske povezave, se lahko uči na slovenskih izkušnjah tako, da ne ponavlja napak, ki jih je v predpristopnem procesu storila Slovenija.*

**Ključne besede:** tranzicija, Slovenija, Črna gora, gospodarska kriza

## Abstract

*This article presents the development of the national economies of Slovenia and Montenegro as well as the similarities and differences between both. The purpose of this article is to highlight the developments in both countries and to determine whether Slovenia can serve as a good example for Montenegro with regard to Euro-Atlantic integration. The main finding of the article is that the two countries should collaborate in the economic and political sphere because they have similar interests. Slovenia, which has had a great deal of experience in political and economic transition over the last 25 years, is also well versed in adapting to the requirements of Euro-Atlantic integration. This can serve as a productive platform for Montenegro in order to avoid the pitfalls encountered by Slovenia during its accession process.*

**Key words:** transition, Slovenia, Montenegro, economic crisis

## 1. Uvod

Slovenija in Črna gora sta si v zadnjem stoletju delili velik del zgodovine. Obe sta postali leta 1918 del iste države, nato se je to stanje obnovilo leta 1945 in je trajalo vse do leta 1991. Poleg dela skupne politične zgodovine sta imeli državi tudi veliko skupnih ekonomskih značilnosti, predvsem po letu 1945, ko sta si obe delili socialistični družbeno-ekonomski sistem. Po letu 1991 pa sta se njuni poti razšli. Slovenija je 25. junija 1991 razglasila svojo neodvisnost in začela hoditi po lastni političnoekonomski poti, Črna gora pa se je najprej pridružila Zvezni republiki Jugoslaviji, nato Skupnosti Srbije in Črne gore, neodvisnost pa je razglasila šele leta 2006. V tem času sta državi oblikovali različna političnoekonomska sistema in sta zato danes tudi na različnih stopnjah ekonomskega in mednarodnopolitičnega razvoja. Slovenija je članica

evroatlantskih povezav, Črna gora si prizadeva vanje vstopiti. Slovenija je večinoma opravila s svojo ekonomsko in politično tranzicijo, Črna gora je še država v tranziciji. Na podlagi vsega naštetega se v članku sprašujemo, kaj naj se in česa naj se Črna gora ne »nauči« iz izkušenj Slovenije in njenega tranzicijskega procesa. Pri tem se osredotočamo predvsem na vprašanja o dvigu gospodarske konkurenčnosti države in tudi na vprašanja v zvezi s političnoekonomskimi razmerami v državi – od sposobnosti države, da pritegne tuje neposredne investicije, jih zadrži in oplaja, do primernosti države, da ustvari stabilen politični sistem, ki bo deloval konstruktivno pri gradnji ekonomske in politične stabilnosti, predvsem pa bo skrbel za dvigovanje ugleda v mednarodnih (ekonomskih) odnosih. Seveda v celoten postopek vnesemo tudi spremenljivko evroatlantskih povezav in njihov prispevek k izvajanju in udejanjanju ekonomske in politične tranzicije v obeh državah.

Članek je zastavljen kot pregled dosedanjega razvoja obeh držav na političnoekonomskem področju, predvsem poudarja ključna vprašanja (ne)uspešne ekonomske tranzicije v Sloveniji in kaj se iz tega lahko nauči Črna gora. Pri tem želi prikazati tudi glavne obrise procesa približevanja Slovenije Evropski uniji in ugotoviti, ali je Evropska unija garant za (ne)uspešno tranzicijo ali pa gre politiko približevanja jemati bolj kot možnost za pospešitev lastne tranzicije in ne kot *conditio sine qua non*.

V članku bo uporabljena kombinacija opisne, zgodovinsko-kritične ter primerjalne metodologije, ki bo temeljila na primarnih in sekundarnih virih o Sloveniji in Črni gori. Okvir za raziskovanje je raziskovalno vprašanje, ali lahko Slovenija in Črna gora s sodelovanjem na gospodarskem in političnem področju pospešita svojo gospodarsko aktivnost, konkurenčnost in proces tranzicije. To široko raziskovalno vprašanje lahko razdelimo na štiri dodatna podvprašanja, na katera prispevek odgovarja. Prvič, kateri dejavniki omejujejo proces političnoekonomske tranzicije (v obeh državah). Drugič, katere dobre prakse lahko Slovenija prenese na Črno goro. Tretjič, katera oblika sodelovanja na gospodarskem področju (izvoz, tuje neposredne investicije – TNI, druge oblike) bi dala najhitrejše in najbolj optimalne rezultate pri sodelovanju med državama. In končno, kakšna je vloga državnih institucij, tudi gospodarske diplomacije, da poveča sodelovanje med državama in okrepi njuno konkurenčnost v mednarodni skupnosti.

Članek je razdeljen na tri dele. V prvem obravnavamo osnovna izhodišča za razpravo o procesu političnoekonomske tranzicije v obeh državah. Drugi del je namenjen predvsem prikazu gospodarskega razvoja Slovenije in Črne gore, v tretjem delu pa navajamo ključne ugotovitve in razpravljamo o tem, česa bi se morali tako v Sloveniji kot v Črni gori naučiti iz slovenskih izkušenj v tranzicijskem procesu. Članek sklenemo s ključnimi ugotovitvami in napotujemo na možnosti raziskovanja v prihodnje.

## 2. Slovenija in Črna gora v procesu političnoekonomske tranzicije: teoretični okvir

Slovenija in Črna gora sta leta 1918 skupaj vstopili v Kraljevino Jugoslavijo, ki je za naslednjih skoraj 30 let postala njun okvir delovanja. Zaradi skupnega državnega okvira sta se začeli državi bolj spoznavati in tudi dejavnejše medsebojno sodelovati. Po letu 1945 se je dinamika njunega sodelovanja še povečevala predvsem zaradi enakih političnih in gospodarskih okvirov. Ne glede na to, da sta bili obe državi majhni državi, s podobnim geografskim reliefom, pa se je prav znotraj t. i. druge Jugoslavije ekonomska slika obeh držav začela naglo razdvajati. Slovenija je – že zaradi

višje vstopne razvitosti – s svojim razvojem relativno hitela, medtem ko je imela Črna gora tako nizko stopnjo razvitosti, hkrati pa je bila tudi geografsko izjemno asimetrično razvita, da Slovenije ni mogla in ni uspela dohajati. Če je Slovenija ves čas težila po zahodnem, kapitalističnem načinu proizvodnje in je po liberalizaciji leta 1967 svojo internacionalizacijo tudi pospešila, se je Črna gora usmerjala predvsem na trge drugih republik nekdanje Jugoslavije. Prav zato sta jo razpad Jugoslavije in vojna na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini še toliko bolj prizadela.

Politične turbulence sredi 80. let so povzročile, da se je Slovenija odločila končati jugoslovansko izkušnjo in stopiti na samostojno pot. Črna gora je na drugi strani še skoraj petnajst let svojo pot nadaljevala v okviru jugoslovanske zveze. Tu lahko beležimo drugi gospodarski prelom med državama. Medtem ko je Slovenija po letu 1991 opustila dirigistično vodeno ekonomsko politiko in se usmerila v tržno gospodarstvo, je Črna gora vse do leta 2001 ohranjala neko zmes dirigistično-intervencionističnega gospodarstva s tržnimi elementi. Druga razlika, ki se je med državama vzpostavila po letu 1991, pa je, da je imela Slovenija prost dostop do svetovnih trgov, medtem ko je bila Črna gora kar nekaj let pod vplivom gospodarskih sankcij, ki so bile zoper Zvezno republiko Jugoslavijo (katere del je bila) vpeljane zaradi njene vloge v vojni na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini.

Da bi lahko razpravljali o tem, kaj sploh je politično-ekonomska tranzicija, jo moramo najprej definirati. Vojnič (1994: 5–6) ugotavlja, da zajema termin tranzicija dogajanja in procese, ki vodijo k pluralizaciji in demokratizaciji v neki državi. Bolj ekonomsko definicijo tranzicije podaja Hoen, ki proces tranzicije pojasni kot fazo, v kateri prehaja centralnoplansko gospodarstvo v tržno (Hoen, 1998: 1). Podobno definicijo poda tudi EBRD, pri čemer vprašanje tranzicije (in njene (ne) uspešnosti) širi na tri področja – politična tranzicija, ekonomska tranzicija in človekova dimenzija tranzicije (EBRD Transition Report, 2000: 3). Ti dve definiciji gotovo nista edini pravilni, saj jih je vsaj toliko, kolikor je avtorjev, je pa dejstvo, da vse definicije večinoma zajemajo tri ključna področja: politiko, gospodarstvo in institucionalno kulturo (Kunčič, 2013). V tem okviru je morda najzanimivejša Lorenčičeva<sup>1</sup> definicija tranzicije, ki poudarja naslednje značilnosti:

[Tranzicija je]

- obdobje prehoda iz socialističnega v kapitalistični sistem,
- prehod iz centralnoplanskega sistema v socialno-tržni sistem,
- v slovenskem primeru je šlo za prehod iz plansko-tržnega v socialno-tržni sistem,
- prehod iz regionalnega v nacionalno gospodarstvo,
- prehod iz industrijskega v storitveno gospodarstvo.

<sup>1</sup> Prim. <http://www.sistory.si/hta/tranzicija/index-vpni.php?d=tranzicija-%28pojma%29.html> (23. 8. 2015).



Tabela 1: Slovenija in Črna gora (1991) in (2014)

	1991		2014	
	Slovenija	Črna gora	Slovenija	Črna gora
Površina	20.273 km <sup>2</sup>	13.812 km <sup>2</sup>	20.273 km <sup>2</sup>	13.812 km <sup>2</sup>
Št. prebivalcev	1.965.986	616.327	2.071.997	621,383
BDP na prebivalca/indeks (2014 PPS)	20,46	7,06	83	39
Stopnja inflacije	117 %	117 %	0,2 %	-0,5 %
Stopnja brezposelnosti	8,2 %	27,5 %	9,7 %	15,1 %
Stopnja rasti BDP	-8,9 %	-10,8 %	2,6 %	1,5 %

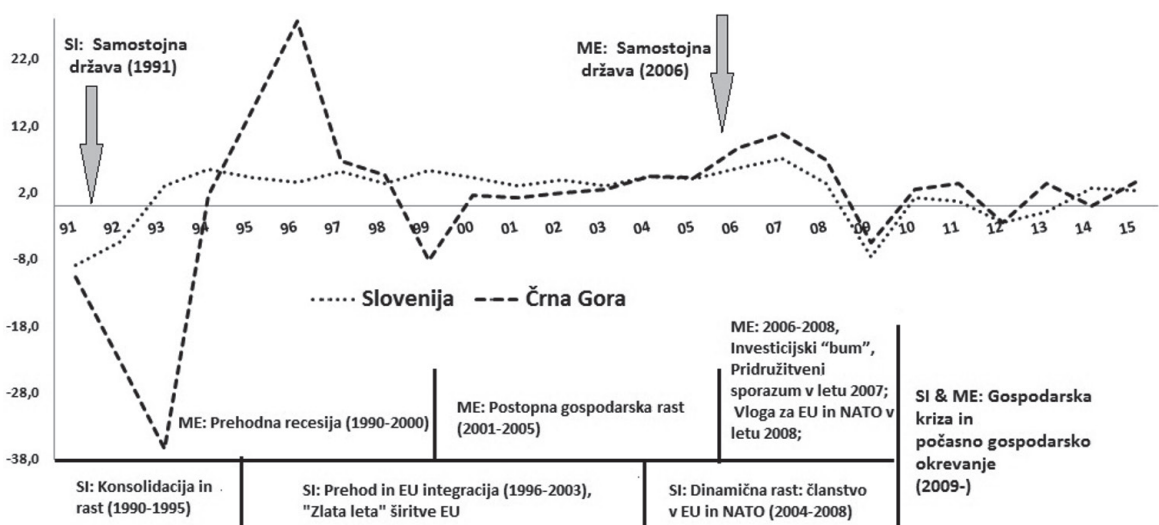
Viri: Spletna stran Cia factbook (2014); spletna stran UN statistics (2014); spletna stran systory (2015), spletna stran SURS (2015) in spletna stran EUROSTAT (2015).

Vse naštetje značilnosti povezujejo pot tranzicije obeh držav. Seveda pa to niso edine skupne značilnosti, ki jih imata državi. Na podlagi podatkov v Tabeli 1 in zgodovinske izkušnje lahko ugotovimo še druge značilnosti, ki ju določajo neposredno in s tem tudi določajo njun proces ekonomske in politične tranzicije. Prva je, da sta Slovenija in Črna gora ozemeljsko majhni državi, z nizko stopnjo gospodarske aktivnosti in ekonomske produktivnosti. Druga značilnost obeh držav je, da gre za ekonomsko različni državi. Medtem ko imata Slovenija in Črna gora podobno razvit terciarni sektor, pa se razlikujeta v stopnji primarnega sektorja. V Črni gori namreč primarni sektor znaša skoraj 10 %, v Sloveniji je delež primarnega sektorja 2 %.<sup>2</sup> Sočasno pa se Črna gora tudi zaradi neproduktivnosti spoprijema s pomanjkanjem konkurenčne, izvozno usmerjene industrije (t. i. problem reindustrializacije). Tretjič, Slovenija in Črna gora sta kot majhni državi odprti

gospodarstvu, kar pomeni, da sta izjemno dojemljivi za zunanje šoke. Taki sta tudi še bolj soodvisni od dogajanj v mednarodni skupnosti. In končno, Slovenija in Črna gora sta usmerjeni na Jadransko morje in bi zato lahko svojo geografsko lego bolje izkoriščali za potrebe gospodarstva. Če k temu dodamo še vprašanje sorodne kulture in povezanosti v zadnjem stoletju, se lahko vprašamo, kako bi lahko Slovenija in Črna gora morda vzpostavili nekatere skupne projekte tudi zato, ker ima Slovenija kar nekaj izkušenj s pristopnimi pogajanjmi z Evropsko unijo, ki bi lahko Črni gori koristile v pogajalskem procesu.

Zgodovinske izkušnje obeh držav v okviru političnoekonomske tranzicije smo prikazali na Sliki 1, ki bo tudi podlaga za oblikovanje razprave o razvoju Slovenije in Črne gore v zadnjih petindvajsetih letih.

Slika 1: Tranzicijske faze Slovenije in Črne gore v obdobju 1991–2015



Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov UN statistics ter statističnih uradov Slovenije in Črne gore.

<sup>2</sup> Prim. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS/countries> (23. 8. 2015).

### 3. Slovenija 1991–2015: od postopne tranzicije do izgubljenega desetletja

Slovenija je na svoji tranzicijski poti naletela na kar nekaj preprek, ki se jim je morala ogniti. Prva je bila vprašanje mednarodnega priznanja in poslovanja novonastale države z drugimi državami. Ker so Evropske skupnosti priznale Slovenijo kot mednarodni subjekt šele januarja 1992, je bilo prav leto 1992 prva točka okrevanja slovenskega gospodarstva. Ne glede na to, da so bili z mednarodnim priznanjem postavljeni pogoji za gospodarsko tranzicijo Slovenije, pa se je kalvarija doma šele začela. Odločitve o tem, ali naj Slovenija na pot tranzicije stopi s t. i. gradualističnim/postopnim modelom ali pa naj raje izbere šok terapijo, niso bile preproste. Tudi zato ne, ker so strokovnjaki mednarodnih institucij na podlagi izhodišč washingtonskega konsenza predlagali šok terapijo, in sicer z utemeljitvijo, da bi bila ta učinkovitejša, medtem ko je domača ekonomska stroka v večini bolj stavila na postopno tranzicijo, zato da v družbo ne bi vnesli nepotrebnih pretresov. Odločeno je bilo, da bo Slovenija izvajala postopno tranzicijo na ekonomskem področju, kar je pomenilo počasno odpiranje v svet in tudi počasen postopek privatizacije. K temu so gotovo pripomogli tudi nekateri gospodarski pretresi, ki smo jim bili priča v začetku tranzicije, predvsem propad nekaterih socialističnih velikanov, ki so za seboj pustili veliko število brezposelnih in veliko ekonomsko opustošenje v mestih, v katerih so poprej delovali.

Politična in ekonomska tranzicija je potekala počasi. Slovenija je postajala v mednarodni skupnosti vse bolj prepoznavna, jasno je izražala svoj cilj, da se včlani v Evropsko unijo in Nato. A tu je naletela na prve ovire – najprej se je zapletla v spor z Italijo, ki je želela ponovno odpreti vprašanje meje in drugih zadev, ki so jih že reševali Osimski sporazumi, nato pa je izpadla tudi iz tekme za prvo širitev zveze Nato leta 1999. Kljub vsemu je Slovenija v tem prvem obdobju, ki ga lahko imenujemo obdobje konsolidacije in (zmerne) rasti, uspela stabilizirati svoje gospodarstvo, doseči ključne zunanjepolitične cilje, se včlaniti v Svetovno trgovinsko organizacijo ter začeti pogajanja za včlanitev v Evropsko unijo. S tem dogodkom se je začelo drugo obdobje slovenske političnoekonomske tranzicije, ki ga v shemi označujemo kot obdobje tranzicijske integracije.

Obdobje 1996–2003 je bilo za Slovenijo izjemno pomembno. Prvič zato, ker je globalna mednarodna ureditev omogočila rast tudi slovenskega BDP-ja, sočasno je k temu prispevalo tudi prilagajanje Slovenije pravilom in delovanju evropskega trga, drugič pa zato, ker se je Slovenija v tem obdobju dokončno stabilizirala in se je zdelo, da bo ekonomska tranzicija uspešna. Največje težave so bile odpravljene, a dela ni zmanjkalo. V drugi polovici tega obdobja se je gospodarstvo okrepilo tudi zato, ker so se umirile razmere na Balkanu,

kjer so imela slovenska podjetja še vedno pomemben ekonomski položaj in ugled. Odprava sankcij zoper Srbijo in Črno goro je simbolično in *de facto* dala ponoven zagon slovenskim podjetjem, ki so se začela pospešeno udejstvovati na trgih držav Zahodnega Balkana. Vse to, in tudi odpiranje novih trgov, je pripomoglo k visokemu udejstvovanju slovenskih podjetij. A že po letu 2000 se je pokazalo, da slovensko gospodarstvo v konkurenčnosti relativno zaostaja za drugimi gospodarstvi, zato je država skušala reševati »nekonkurenčnost« na različne načine. Eden od teh je bila tudi depreciacija tolarja, ki je vodila do ugodnejše pozicije na mednarodnih trgih, sočasno pa je v domačem okolju ustvarjala inflacijske pritiske. V letu 2002 je tako v domači javnosti vzniknila razprava, kdo je kriv za »visoko« inflacijo – zgodba se je odvijala med Ministrstvom za gospodarstvo in Banko Slovenije, ki sta oba zavračala krivdo, hkrati pa jo valila drug na drugega. Zadeva se je začasno pomirila v naslednjih mesecih, a že takrat bi lahko zaznali, da je bilo to čezmerno povečanje inflacije alarmni zvonec, da nekaj s konkurenčnostjo slovenskega gospodarstva ni v najlepšem redu.

Leto 2004 je bilo za Slovenijo prelomno v vseh pogledih. Marca je postala članica zveze Nato, maja članica Evropske unije, junija je vstopila v mehanizem ERM2, ki je razumljen kot čakalnica za uvedbo evra. Jeseni istega leta so bile v Sloveniji redne volitve, na katerih je prvič po letu 1990 zmagala t. i. »desnosredinska« koalicija, ki je tudi sestavila vlado. Z ekonomskega vidika je bila ta vlada malce drugačna od prejšnjih, in sicer predvsem v tem, da je vodila manj keynesiansko ekonomsko politiko, kot so to počele prejšnje vlade, deloma zato, ker ji tega ni bilo treba, deloma pa zato, ker je liberalizacijo gospodarstva razumela kot predpogoj za uspešno spopadanje z gospodarsko tranzicijo. V tem obdobju sta se zgodili dve pomembni zadevi, ki sta drastično zaznamovali obdobje po letu 2008. Slovenija je ves čas od vstopa v ERM2 skrbno pazila na inflacijo, da ne bi prerasla meja, določenih z maastrichtskimi kriteriji, kar je včasih vodilo tudi do dejanj, ki so dolgoročno zaznamovala sliko po letu 2008 (na primer »radikalnih« znižanj trošarin na gorivo). Na drugi strani pa je ravno v tem času Slovenija beležila najvišjo gospodarsko rast po osamosvojitvi (v povprečju več kot 5 % na leto), kar gre pripisati predvsem temu, da je bilo svetovno tržišče stabilno in odprto ter je bila Slovenija kot njegov del deležna tudi učinkov razlitja svetovne gospodarske konjunktore.

Aktualno gospodarsko krizo je Slovenija pričakala čisto nepripravljena. Še ob njenih začetkih, v prvi polovici leta 2008, ko je Slovenija predsedovala Svetu Evropske unije, se je zdelo, da bo kriza, če sploh bo, Slovenijo le oplazila. A ni bilo tako. Že leto pozneje je Slovenija prvič v svoji zgodovini zabeležila radikalen upad svojega BDP. Zlato obdobje dinamične gospodarske rasti je bilo končano. Začela se je trnova pot izvijanja iz gospodarske krize.

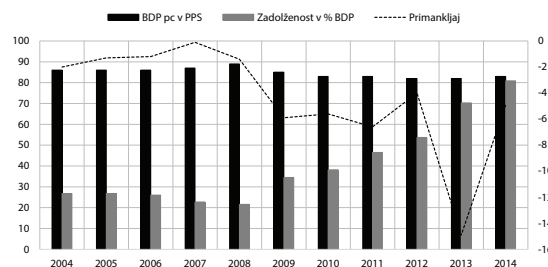
Drastičnemu padcu BDP sta sledili leti gospodarske stagnacije, pri čemer gre rast BDP v tem kontekstu pripisati predvsem državni potrošnji, ki je nebrzdano rasla. Slovenija je ponoven padec BDP zabeležila v letih 2012 in 2013, ko je vse kazalo, da vlada ne bo uspela vzpostaviti stabilnih makroekonomskih razmer. Lahko bi rekli, da so bila leta od 2009 do 2013 za Slovenijo šok s treh vidikov. Prvič zato, ker se Slovenija od osamosvojitve naprej nikoli ni zares soočila z radikalnim padcem BDP-ja in torej ne vlada ne posamezniki niso vedeli, kako se odzvati. Drugič zato, ker je gospodarska nestabilnost vodila do politične nestabilnosti. V Sloveniji smo prvič po osamosvojitvi leta 2011 izvedli predčasne volitve, vlada je bila sestavljena dva meseca pozneje, a njeni ukrepi niso bili politično pozitivno sprejeti, kar je vodilo do nadaljnje nestabilnosti, ki ji je leta 2013 sledila vzpostavitev nove vlade. Ta je razmere v državi delno stabilizirala, a je zaradi notranjih strankarskih razprtij predčasno končala svoj mandat. Slovenci so tako julija 2014 odšli na druge predčasne volitve v zgodovini samostojne države. Skratka, v štirih letih so Slovenci zamenjali tri vlade. Čeprav to za nekatere države ni nič posebnega, je v Sloveniji vzbudilo izraziti občutek nestabilnosti in nezaupanja v politiko in politike. Posledično so bili (in so še danes) tudi vsi ukrepi za zagon gospodarstva težji, saj niso imeli/nimajo podpore javnosti. Na drugi strani pa je prav postopna tranzicija v Sloveniji povzročila t. i. občutek razvajenosti (Udovič, 2014), ki ga najlažje pojasnimo s tem, da se Slovincem od leta 1991 ni bilo treba veliko odrekati, saj je država z makroekonomskimi instrumenti skušala zagotavljati čim bolj kohezivno družbo in družbo blaginje.

Posledice aktualne gospodarske krize tako niso samo ekonomske, ampak so predvsem političnoekonomske, pri čemer je zanimivo, da je slovenska tranzicija zdaj nekje »na začetku«. Država (aktualna vlada) ponovno začenja postopke privatizacije s t. i. seznama 15 podjetij.<sup>3</sup> Gre za podjetja, ki bi jih lahko privatizirali že v preteklosti, pa so večinoma ostala ujeta v t. i. nacionalnem interesu (Svetličič, 2002; Rojec in Šušteršič, 2010). In prav vprašanje privatizacije podjetij je eno od vprašanj, ki deli slovensko javnost. Gre za dva popolnoma različna spektra mnenj, kaj naj se zgodi s podjetji, ki so zdaj v državni lasti. In simbolično, spektra se delita po enaki liniji, kot so se delili strokovnjaki pri vprašanju, kako naj bo na Slovenskem izvedena tranzicija. Tako t. i. zagovorniki nacionalnega interesa zagovarjajo tezo, da bi morala pomembna podjetja, kot je na primer Telekom, ostati v državni lasti in jih država ne bi smela prodajati, na drugi strani pa t. i. zagovorniki privatizacije utemeljujejo, da je treba državo »umakniti iz vseh podjetij« in da ta ne sme biti nikjer večinski lastnik, če to

ni nujno za njeno delovanje.<sup>4</sup>

Ne glede na neizprosne debate o tem, ali naj Slovenija privatizira svoje premoženje ali ne, in kako naj se v prihodnje oblikuje model razvoja Slovenije, podatki kažejo (Slika 2), da je obdobje 2004–2014 izgubljeno desetletje in da je na nekaterih področjih Slovenija ponovno na začetku.

#### Slika 2: BDP na prebivalca v PPS, % zadolženosti države in letni primanjkljaj 2004–2014



Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov Eurostata (2014).

## 4. Črna gora 1991–2015: zamudnica, ki ne preskakuje razvojnih faz

Pot, ki jo je Črna gora ubrala po razpadu nekdanje Jugoslavije, se za njeno gospodarstvo ni izkazala kot najboljše. Kot ugotavljata Đurovič in Udovič (2015), je v letih 1990–2000 BDP povprečno padal za 2,4 %, kar pomeni, da je bil indeks njenega razvoja leta 2000, primerjaje z letom 1990, na ravni 78 %. Če upoštevamo, da je bila Črna gora že leta 1990 štirikrat manj razvita kot Slovenija in da je Slovenija v 90. letih rasla po zmerno visokih stopnjah BDP, se je razlika v razvitosti med državama vztrajno povečevala. Glede na političnoekonomsko stanje v državi, ki so jo pestile gospodarske sankcije in visoka inflacija, se je politična oblast ukvarjala predvsem z vprašanjem, kako zadržati vsaj delček stabilne ekonomije. To je počela z izrazito intervencionističnimi ukrepi, ki so bili kratkoročno učinkoviti, dolgoročno pa so se izkazali kot popolnoma zgrešeni. To obdobje tranzicijske recesije se je zaključilo s političnimi spremembami v Srbiji, ki so pripeljale tudi do političnih sprememb v Črni gori. V letih 2001–2005 je Črna gora v povprečju beležila 2,8 % realno gospodarsko rast, kar je pripomoglo k izboljšanju njenega gospodarstva, ni pa odpravljajo endemičnih

<sup>3</sup> Gre za seznam, ki je nastal v času vlade Alenke Bratušek, ko je vlada za neprihod trojke obljubila, da bo sama rešila svoje težave, tudi s privatizacijo podjetij v državni lasti.

<sup>4</sup> Jasen primer razdelitve glede (ne)prodaje podjetij se je zgodil zgodaj pozimi leta 2015, ko je najprej nastala peticija »proti privatizaciji«, ki so jo poleg strokovnjakov (njen nosilec je bil prof. dr. Jože Mencinger) podpisale tudi številne vidne osebnosti, podprla pa jo je tudi stranka Združena levica (del simpatij je imela tudi v SD in DeSUS); nato pa se je oblikovala peticija za privatizacijo, ki so jo podpisala številna civilnodružbena gibanja, ki bi jih lahko ideološko uvrstili na spekter center - desno. Četudi te peticije ni formalno podprla nobena stranka, pa so z njo simpatizirali v NSI, SDS in delu SMC.

napak, ki so na njenem trgu še vedno obstajale.

Leta 2002 je Črna gora kot edino plačilno sredstvo uvedla evro (IMF, 2008: 34),<sup>5</sup> kar je izboljšalo njen položaj na mednarodnih trgih, saj so se znižali transakcijski stroški z njenimi trgovinskimi partnerji v EU, sočasno pa je uvedba evra simbolično določila začetek prve faze tranzicije, za katero je bilo značilno postopno sprejemanje lastnih makroekonomskih odločitev (namesto zvezne vlade v Beogradu). To se je pokazalo na področju oblikovanja lastne monetarne politike, carin in zunanje trgovine. Prav tako je Črna gora nadaljevala z liberalizacijo (prej zamrznjenih) cen, ukinjanjem in zmanjševanjem carinskih in necarinskih ovir, oblikovanjem institucij, ki bi skrbele za konkurenčnost ter pripravljanjem ključnih dokumentov za izvedbo ekonomske tranzicije. Podobno kot v Sloveniji je Črna gora privatizacijo leta 2002 začela s certifikati, ki so bili podeljeni več kot 350.000 prebivalcem, kar je pomenilo, da je več kot 80 % nekoč državnega lastništva postalo zasebno lastništvo. Tej prvi fazi ekonomske tranzicije je sledila druga faza, v kateri se je Črna gora usmerila predvsem v pridobivanje TNI, večanje zunanje trgovine, ustvarjanje stabilnih razmer za makroekonomske reforme in koordinacijo vseh ekonomskih politik (Djurovič, Radović, Djurašković, 2011: 16). To obdobje postopne gospodarske rasti se je končalo leta 2006, ko je tudi Črna gora kot majhno odprto gospodarstvo doživela učinke konjunktura v svetovni ekonomiji. Sledil je »mali investicijski bum«, kar je ustvarjalo tudi visoko gospodarsko rast,<sup>6</sup> poleg tega pa so k visoki gospodarski rasti prispevale tudi TNI, ki so v letih 2006–2009 predstavljale 25 % celotnega BDP Črne gore (Central Bank of Montenegro, 2015). Poleg ugodnega gospodarskega stanja je bilo Črni gori naklonjeno tudi mednarodno politično prizorišče. Tako je oktobra 2007 podpisala Stabilizacijski in pridružitveni sporazum z EU,<sup>7</sup> leto pozneje pa je zaprosila za članstvo v zvezi Nato.

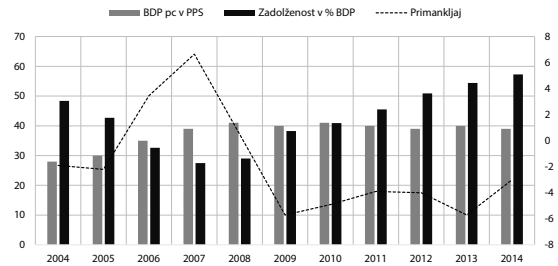
Tretji val tranzicije se je v Črni gori začel z dejavnim pridruževanjem Evropski uniji, kar je sovpadlo z izbruhom gospodarske krize. V tem času je Črna gora nadaljevala liberalizacijo svojega gospodarstva, vlaganja v različne sektorje, zniževanje obrestne mere, zniževanje brezposelnosti in pritegovanje TNI. V okviru dogodkov, povezanih s svetovno gospodarsko krizo, so bile te dejavnosti izrazito naporne, a Črna gora je naredila pozitivne korake naprej na poti ekonomske in političnoekonomske tranzicije. Seveda je gospodarska kriza tudi v Črni gori terjala svoj davek. Tako je njena gospodarska rast v letih 2009–2014 v povprečju znašala 0,5 %, zadolženost države pa se je več kot podvojila in bo konec leta 2015 znašala več kot 60 % (PER, 2015: 2–4).

<sup>5</sup> Od leta 1999 sta bila dinar in nemška marka izmenljivi valuti, a večina pretoka je potekala v nemški marki predvsem zaradi njene stabilnosti in navajenosti nanjo še iz jugoslovanskih časov.

<sup>6</sup> Povprečna gospodarska rast v letih 2006–2009 je bila 9 % (Central Bank of Montenegro, 2015).

<sup>7</sup> Pogajanja je začela leta 2012.

**Slika 3: BDP na prebivalca v PPS, % zadolženosti države in letni primanjkljaj 2004–2014**



Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov Eurostata (2014) in Statističnega urada Črne gore (2015).

Nasploh lahko ugotovimo, da je Črna gora po letu 1991 šla po klasičnih fazah političnoekonomske tranzicije, ki jih ni preskakovala. Glede na to, da je Črna gora majhno in odprto gospodarstvo, je morala tudi sama prilagoditi svojo gospodarsko strukturo. Tako je v 25 letih prešla s polagrarne in industrijske države, ki je bila vezana predvsem na bližnje trge, v državo, ki želi svoje gospodarstvo utemeljiti na postulatih sodobnega mednarodnega ekonomskega sistema, predvsem pa želi povečati dodano vrednost svoje industrije in tudi terciarnega sektorja. Zlasti v slednjem Črna gora beleži močne tokove TNI.

## 5. Kaj se lahko in česa se ne sme Črna gora »učiti« od Slovenije: razprava in sklep

Oris prehoda tranzicijskega obdobja v Sloveniji odpira ključna vprašanja, na katera v Sloveniji še nimamo enostavnih odgovorov. Prvič, ali bi bila »šok terapija« boljša od postopne tranzicije. Drugič, ali je država res slab lastnik, da moramo podjetja privatizirati, in tretjič, ali so napake v slovenski tranziciji posledica političnega vpliva določenih interesnih skupin v Sloveniji ali bolj rezultat t. i. nejasnega kulturnega profila Slovencev, ki ga Udovič (2014) utemeljuje kot »smrtonosno zmes habsburškega značaja in bizantinskega obnašanja«. Ne glede na to, kako odgovarjamo na postavljena vprašanja, se vsi strinjamo, da je bilo glavno upanje slovenske tranzicije, da nam bodo naše težave pomagali reševati od zunaj, če jih sami ne bomo zmogli. A tu je prišlo do napačnih predpostavk. Približevanje Evropski uniji namreč ne opravlja nalog, ki jih mora opraviti država sama. Evropska unija služi le kot platforma, znotraj katere se nakazujejo smeri, ki naj bi jih država sledila, in ta platforma je prostovoljna. Seveda EU določa nekatere točke, mimo katerih države ne morejo, a se ne ukvarja s posamičnimi težavami in politikami v državah članicah. Prepričanje, da se bo EU ukvarjala z našo političnoekonomsko tranzicijo, je bilo v zadnjih petindvajsetih letih gotovo ena večjih napak Slovenije.



Drug izziv, ko govorimo o dvigu konkurenčnosti in produktivnosti države, je miselnost podjetij in podjetnikov. V Sloveniji je 25 let po koncu ekonomsko dirigističnega sistema ta miselnost še vedno povezana z državo in njenimi derivati (razne agencije). Redka podjetja so zainteresirana za internacionalizacijo tudi zato, ker po njej ne čutijo potrebe, saj s svojo dejavnostjo preživijo tudi na domačem trgu. To se kaže v različnih porah gospodarstva, predvsem pa se pokaže takrat, ko govorimo o tem, da bi morala podjetja začeti delovati na velikih trgih, ki so geografsko in kulturno bolj oddaljeni. Teh primerov je za zdaj bolj za ščepec. Majhna država bi morala biti vpeta v svetovno gospodarstvo, v Sloveniji pa je videti, da so vsi še vedno zadovoljni z družinskim okrožjem, ki v miselnosti naših podjetij in podjetnikov zajema radij 500 km – od Münchna do Beograda in od Bratislave do Milana.

Tretja ugotovitev, ki velja za slovensko politično ekonomsko tranzicijo, je, da je slovensko gospodarstvo še vedno relativno zaprto za TNI, zato postaja nekonkurenčno, predvsem pa nezanimivo za tuje investitorje. Nekaj korakov je bilo v zadnjih letih narejenih za večjo proaktivnost, ampak na splošno se ni veliko premaknilo. A ne glede na to Sloveniji še vedno manjka model razvoja. Prejšnja razvojna strategija je bila napisana leta 2005 in je z gospodarsko krizo postala neuporabna, nove pa, čeprav se je prejšnja formalno iztekla že leta 2013, še vedno ni. Podobno je tudi z drugimi strategijami – Strategija slovenske industrijske politike, ki smo jo dobili leta 2014, je zastarela, program internacionalizacije Mednarodni izzivi 2015, ki je bil sprejet pred kratkim, le delno odgovarja na stvarne potrebe trga, Strategija pametne specializacije je bila ravnokar sprejeta, Raziskovalna in inovacijska strategija se že od leta 2012 le deloma udejanja, nova zakona o raziskovalni dejavnosti in visokem šolstvu sta bila že tolikokrat spremenjena, da nobeden več ne ve, kaj je v njihju sploh še strateškega. Vse naštetu jasno kaže, da mora slovenska političnoekonomska tranzicija dokončati še veliko nalog, če želi biti dokonč(a)na.

Črna gora je na drugi strani tranzicijo začela 10 let za Slovenijo, je pa na nekaterih področjih naredila hitrejše korake, predvsem na področju liberalizacije gospodarstva in pritegovanja TNI. Ne glede na vse mora Črna gora za uspešno političnoekonomsko tranzicijo storiti še veliko. Pri tem ji seveda lahko pomaga pridruževanje EU, a tega ne sme jemati kot opravičilo za to, da sama česa ne postori. Namreč, kot smo že ugotovili pri Sloveniji, EU je samo okvir za vodenje politik, konkretne politike pa morajo udejanjati države same. Ena od zadev, na katero mora biti črnogorsko gospodarstvo pozorno, je, da njegov razvoj ne sme temeljiti samo na TNI, ampak mora tudi samo oblikovati sodobno industrijsko politiko in politiko terciarnega sektorja, ki bo konkurenčna na mednarodnem trgu. Računanje samo na TNI lahko povzroči veliko pretresov, če pride do umika TNI iz države. Zato mora

država vzporedno s TNI graditi tudi lasten izvoz in mrežo lastnih TNI. Druga težava Črne gore je velika koncentracija gospodarstva na turističnih območjih in v Podgorici. Črna gora se mora začeti enakomerneje razvijati tudi v regionalnem smislu. Tretjič, ključ za uspeh političnoekonomske tranzicije v Črni gori je umik države iz gospodarstva, predvsem pa stabilne politične razmere v državi, saj brez tega ni ne priprave ne izvedbe razvojnih politik. Končno, poleg političnoekonomske je v Črni gori potrebna tudi identitetna/kulturna tranzicija, ki bo omogočila razumevanje, da je Črna gora kot majhna država odprto gospodarstvo in zato še bolj izpostavljena mednarodnim šokom. Zato mora biti toliko bolj stabilna, iskati pa mora tudi tržne niše, v katerih se lažje pozicionira.

Na podlagi povedanega lahko skleneva, da imata Slovenija in Črna gora še veliko priložnosti in možnosti za sodelovanje. Upoštevač dejstvo, da v Črni gori deluje okoli sto slovenskih podjetij, lahko mirno zapišemo, da je Črna gora gotovo zanimiv trgovski in investicijski partner za Slovenijo. Seveda velja to tudi obratno. Prav tako ima Slovenija številne izkušnje pri pristopnem procesu, ki jih lahko posamično ali pa v obliki tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*twinningi*) posreduje Črni gori. Končno, Slovenija in Črna gora že dejavno sodelujeta – leta 2012 je bila ustanovljena meddržavna mešana komisija, ki naj bi skrbela za povečevanje gospodarskega sodelovanja med državama; že leta 2008 je slovenska vlada s črnogorsko podpisala sporazum o razvojni pomoči Črni gori za obdobje 2008–2015 v protivrednosti 6 milijonov evrov. Slovenija in Črna gora sta na dobri poti, da druga drugi pomagata pri izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva. Sodelovanje v regiji je za majhne države izjemnega pomena, je pa seveda tudi začetek. Konkurenčnost države se ne začne zunaj države, ampak doma. In tega bi se morale zavedati politične elite obeh držav.

## Literatura in viri

Central bank of Montenegro. (2015). Statistical database. Dostopno na: <http://cbcg.me/index.php?mn1=statistika> (15. 8. 2015).

CIA Factbook. (2015). The World Factbook. Dostopno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (18. 8. 2015).

Djurović, G., Radović, M., Djurasković, J. (2011). Macroeconomic performances of Montenegrin economy in the period 2000-2010. V *Economic development through prism of the entrepreneurship*. Proceedings, Faculty of Economics, Podgorica.

Đurović, G., Udovič, B. (2015). Small states and EU and NATO integration: Experiences of Slovenia and

Challenges for Montenegro. Presentation at the MISED conference, Podgorica, 17<sup>th</sup> September 2015.

EBRD. (2000). Transition report 2000 – Employment, skills and transition. Dostopno na: <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR00.pdf> (8. 8. 2015).

Eurostat. (2015). Database. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Economy\\_and\\_finance\\_2015](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Economy_and_finance_2015) (2. 8. 2015).

Hoen, H. (1998). The Transformation of Economic Systems in Central Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

IMF. (2008). Republic of Montenegro: Selected Issues, Staff Country Reports. Dostopno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0849.pdf> (2. 8. 2015).

Kunčič, A. (2013). Institutional quality dataset. *Journal of institutional economics*, 10 (1): 135–161.

Lorenčič, A. (2015). Tranzicija (pojasnitev pojma). Dostopno na: <http://www.sistory.si/hta/tranzicija/index-vpni.php?d=tranzicija-%28pojasnitev-pojma%29.html> (3. 8. 2015).

MFAEI. (2015). Ministry of foreign affairs and European integration, Foreign policy priorities. Dostopno na: <http://www.mvpei.gov.me/en/ministry/Foreign-Policy/> (18. 8. 2015).

Monstat. (2015). Statistical Office of Montenegro, Statistical database. Dostopno na: <http://www.monstat.org/eng/index.php> (15. 8. 2015).

PER. (2015). Program of economic reforms 2015-2017. Government of Montenegro. <http://www.gov.me/en/News/145783/Montenegro-Economic-Reform-Programme-2015-2017.html> (18. 8. 2015).

Rojec, M., Šušteršič, J. (2010). *Cena »nacionalnega interesa«*. Ljubljana: FDV.

Sistory (2015). Makroekonomska podoba Slovenije 1990 – 2004. Dostopno na: <http://www.sistory.si/hta/tranzicija/index-vpni.php?d=makroekonomska-podoba-Slovenije-1990-2004.html> (6. 8. 2015).

Svetličič, Marjan. (2002). Nacionalni interes – ovira ali spodbuda razvoju. *Teorija in praksa*, 39 (4), 523–547.

Udovič, B. (2014). The characteristics of Slovenian foreign policy after 1991: “promises” and “pitfalls”. Fakulteta za ekonomijo, Podgorica, 5. 12. 2014.

UMAR. (2015). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2015. Ljubljana.

UNCTAD. (2015). World investment report 2015 – Reforming international investment governance, Geneva, 24. 6. 2015. Dostopno na: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1245> (18. 8. 2015).

UNstat. (2015). Database. Dostopno na: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/resCountry.asp> (2. 8. 2015).

World Economic Forum. (2014). Global Competitiveness Report 2014-2015, Dostopno na: (<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>) (7. 8. 2015).

Vojnić, D. (1994). O nekim koncepcijskim i empirijskim problemima ekonomije i politike tranzicije. *Ekonomski pregled*, 54 (5-6), Informator: Zagreb.

# DEJAVNIKI PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V SLOVENIJI

mag. Darja Matjašič, mag. agrarne ekonomike

dr. Emil Erjavec, redni profesor, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko, Domžale

dr. Damijana Kastelec, izredna profesorica, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo, Ljubljana

JEL: Q150

UDK: 631.115(497.4)

## Povzetek

*Kmetijska zemljišča so osnovni proizvodni dejavnik kmetijstva in delovanje trga s kmetijskimi zemljišči pomembno vpliva na njegovo učinkovitost in sestavo. Ugotavljali smo glavne značilnosti trga kmetijskih zemljišč v Sloveniji in analizirali vplive izbranih dejavnikov na ceno zemljišč v petletnem obdobju 2008–2012. Analiza kaže na velike razlike v ceni zemljišč med občinami znotraj regij in med posameznimi regijami. Najnižja povprečna prodajna cena zemljišč v analiziranem obdobju je v Pomurski regiji, tj. 0,69 EUR/m<sup>2</sup>, in najvišja v Obalno-Kraški regiji, tj. 4,32 EUR/m<sup>2</sup>. Najbolj aktivna trga sta bila v Pomurski in Podravski regiji, kjer je največ kmetijskih zemljišč. Analiza vplivov posameznih dejavnikov na ceno kmetijskih zemljišč smo izvedli z linearnim mešanim modelom. Z modelom smo pojasnili le majhen del cene kmetijskih zemljišč, to je 8 %, dobili pa pričakovane smeri sprememb posameznih izbranih dejavnikov. Ocenjujemo, da na ceno kmetijskih zemljišč vplivajo predvsem nesistematični dejavniki, ki jih je težko oceniti, in da ponudniki zemljišč sledijo že določenim cenam na trgu, ki se ne dajo pojasniti z izbranimi dejavniki.*

**Ključne besede:** *trg s kmetijskimi zemljišči, cene, dejavniki, linearni mešani modeli*

## Abstract

*Agricultural land is the basic production factor in agriculture, and the agricultural land market has a significant effect on its efficiency and composition. This thesis outlines the main characteristics of the agricultural land market in Slovenia, and demonstrates the impacts of selected factors on land prices in the five-year period from 2008 to 2012. The analysis reveals substantial differences in the prices of land between the municipalities in regions and between the regions themselves. The lowest land price identified during the analysis period was in the Pomurska region (EUR 0.69 per m<sup>2</sup>) and the highest was in the Obalno-Kraška region (EUR 4.32 per m<sup>2</sup>). The most active markets were in the Pomurska and Podravska statistical regions, which are where most of the agricultural land is located. The impact of individual factors on the price of agricultural land was demonstrated using a mixed linear model. The model explained only 8% of the price of agricultural land, but the effects of the factors selected were in line with expectations. We assume that the price of agricultural land is affected primarily by unsystematic factors, which are difficult to assess, and that the providers of land are following already established prices on the market, which cannot be explained by the factors selected.*

**Key words:** *agricultural land market, prices, factors, linear mixed model*

## 1. Uvod

Trg z zemljišči se bistveno razlikuje od drugih vrst trgov, ker so zemljišča edinstvena s svojo lokacijo in kakovostjo. Trg je nepopoln, ker posameznemu ponudniku stoji nasproti eden ali manjše število povpraševalcev in je odvisen predvsem od lokalne ponudbe zemljišč ter povpraševanja (Barlowe, 1958). Kmetijska zemljišča so osnovni proizvodni dejavnik v kmetijstvu in imajo hkrati tudi številne druge funkcije, ki poudarjajo njihovo posebno naravo kot proizvodnega dejavnika. Poleg svoje proizvodne funkcije imajo zemljišča ekološke,

kulturne, informativne in izobraževalne, rekreacijske ter socialne funkcije (Pyykkönen, 2006). Trg s kmetijskimi zemljišči je pomemben del kmetijstva, saj določa dostopnost zemljišč, proizvodne stroške, sestavo kmetijstva in različne družbenoekonomske kazalnike kmetijstva.

Na trg kmetijskih zemljišč vplivajo številni dejavniki, ki jih delimo na naravne, institucionalne, družbenoekonomske in sociodemografske. Naravni dejavniki so tisti, ki izhajajo iz lastnosti samih zemljišč in jih določajo površje, pedološka in kamninska zgradba

tal, geografska lega, relief, podnebje, padavine ter rastlinstvo in živalstvo (Lovrenčak, 1999). Kakovost kmetijskega zemljišča izraža njegova proizvodna sposobnost pri kmetijski pridelavi. Dokazana je pozitivna korelacija med kakovostjo zemljišča in ceno (ter s tem rento) zemljišč. S kapitalizacijo se višja zemljiška renta izraža v višjih cenah zemljišč (Giuliani, 2002). Nickerson in Lynch (2001) v svoji raziskavi nista ugotovila pozitivne povezave med kakovostjo in ceno zemljišč. Palmquist in Danielson (1989) ter tudi Miranovski in Hammes (1994) pa so ugotovili, da čezmerna vlažnost zemljišča negativno vpliva na ceno zemljišča. Roka in Palmquist (1997) sta ugotovila, da visok delež kakovostnih zemljišč, ki imajo posledično višje donose, pozitivno vplivajo na cene zemljišč. Palmquist in Danielson (1989), Nickerson in Lynch (2001), Bastian in sod. (2002), Drescher in sod. (2001) ter Pyykkönen (2006) so ugotovili, da je med velikostjo parcele in ceno zemljišča negativna korelacija.

Institucije predstavljajo ureditve, vzpostavljene v družbi, in predpisujejo načine ravnanja. Vključujejo tudi pravila o delovanju družbe in v mnogih primerih – kot so gospodarski, izobraževalni, družinski, pravni in politični sistemi, ki zagotavljajo sisteme nadzora – narekujejo, kaj se šteje za sprejemljivo vedenje posameznikov in skupin (Barlowe, 1958). Institucionalni dejavniki so ključni dejavniki, ki narekujejo delovanje trga zemljišč (Ciaian in sod., 2012b). Latruffe in Le Mouel (2006) sta razdelila institucionalne in pravne dejavnike trga s kmetijskimi zemljišči v dve skupini: prva skupina institucionalnih in pravnih dejavnikov vključuje tiste elemente, ki so potrebni za delovanje trga, medtem ko se druga kategorija nanaša na tiste, ki lahko vplivajo na število transakcij oziroma na raven dejavnosti na trgu kmetijskih zemljišč. V prvo kategorijo spada lastninska pravica, ki je nujen pogoj za delovanje trga zemljišč in mora biti na zemljiščih jasno opredeljena, da se zanjo jamči in dobro upravlja. Opredelitev in uveljavljanje lastninske pravice zemljišča se neposredno nanašata na vpis v zemljiško knjigo in kataster na eni strani ter vrednotenje zemljišč na drugi strani. Druga skupina je bolj heterogena, saj zajema vse institucionalne in pravne elemente, ki lahko vplivajo na število udeležencev na trgu kmetijskih zemljišč v vsaki državi. To so predvsem pravila dedovanja, določanje predkupne pravice, zakonske omejitve lastništva zemljišč, obstoj zakonskih omejitev rabe kmetijskih zemljišč in značilnosti zakupa kmetijskih zemljišč.

Družbenoekonomski dejavniki pomenijo ekonomske in socialne okvire pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Med ekonomske dejavnike na trgu nepremičnin vključujemo vplive makroekonomskega okolja in neposredne dejavnike vpliva na trg, povezane z lastnostmi trga, virov in učinkovitostjo (Zakrajšek, 2004).

Sociodemografski dejavniki so zelo pomembni pri proučevanju trgov zemljišč. Dejstvo je, da so trgi sestavljeni iz ljudi in njihovih potreb, zato je treba

proučevati vplive dejavnikov v povezavi z ljudmi (Dovč, 2008). Najpomembnejši dejavnik, ki vpliva na povpraševanje po zemljiščih, je število prebivalstva (Barlowe, 1958). Z nenehno rastjo števila prebivalcev na svetu se povečujejo tudi potrebe po hrani. Ker je zemljišče fiksni vir, je treba potrebe po večjih količinah hrane poiskati drugače, na primer z večjo intenzivnostjo proizvodnje, usposabljanjem manj kakovostnih zemljišč za pridelavo hrane, novimi tehnologijami. V regijah z večjim številom prebivalcev je večje povpraševanje po zemljiščih.

Posebna narava zemljišč izhaja tudi iz dejstva, da zemljišč ni mogoče premakniti, da ni mogoče proizvesti več zemljišč in da se zemljišča ne obrabijo. Klasični ekonomisti (Ricardo, 1815, von Thünen, 1826, povzeto po Pyykkönenu, 2006) so postavili teorijo rente zemljišč na predpostavki, da zemljišča kot proizvodnega dejavnika ni mogoče zamenjati. Pozneje so neoklasični ekonomisti (Marshall, 1920, povzeto po Pyykkönenu, 2006) razvili teorijo, da je zemljišče kot osnovni proizvodni dejavnik mogoče zamenjati. Tako je bilo že v 19. stoletju jasno, da si zemljišča zaslužijo posebno obravnavo v ekonomskih analizah.

Analize trgov so pomemben del gospodarstva in trgi s kmetijskimi zemljišči so pomembni v kmetijstvu. Analize trga s kmetijskimi zemljišči so bile predmet številnih raziskav v različnih državah (Finska, Švica, Poljska, Združene države Amerike (zvezne države Illinois, Indiana, Iowa, Missourí, Ohio, Minnesota), Anglija, Turčija, Nemčija), v katerih so številni avtorji (Pyykkönen, 2006, Giuliani, 2002, Drescher in sod., 2001, Roka in Palmquist, 1997, Palmquist in Danielson, 1989, Vasquez in sod., 2002, Kilian in Salhofer, 2008, Nickerson in Lynch, 2001, Vural in Fidan, 2009, Maddison, 2000, Plantiga in sod., 2002) analizirali vplive različnih dejavnikov na cene kmetijskih zemljišč.

Trg s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji poznamo kot počasi razvijajoč se trg, ki ga spremljajo številne zakonodajne spremembe, ki na trg delujejo praviloma zavirajoče. Država ga močno regulira in s tem deluje tudi zavirajoče na razdrobljeno lastniško in posestno strukturo. V Sloveniji se je že v obdobju po drugi svetovni vojni zaradi kmetijske in zemljiške politike, ki je z različnimi omejitvenimi ukrepi zavirala razvoj zasebnega kmetijstva, agrarna struktura neprenehoma slabšala vse do konca osemdesetih let. To je bilo ravno obratno kot v državah z razvitim kmetijstvom, kjer je potekal intenziven proces koncentracije posesti in zemljišč (Erjavec in sod., 1997). Trg s kmetijskimi zemljišči lahko pomaga poleg zemljiških operacij (komasacije) dodatno izboljševati lastniško in posestno strukturo ter lahko pripomore k večji konkurenčnosti kmetijstva, vendar le ob pogoju, da je pregleden in učinkovit.

Spremljanje trga kmetijskih zemljišč in tudi drugih nepremičnin je pomembno za načrtovanje in izvajanje



smotrne zemljiške in prostorske politike, zemljiške davčne politike in trajnostno gospodarjenje s prostorom (Lisec, 2007). Ker so bile analize trga v Sloveniji do zdaj redke, razen na manjših vzorcih podatkov Davčne uprave Republike Slovenije ali na podlagi objavljenih ponudb zemljišč na oglasnih deskah upravnih enot, za katere pa ni nujno, da je bil posel sklenjen, smo s podrobno analizo aktivnosti in značilnosti trga ter oceno vplivov na ceno kmetijskih zemljišč želeli osvetliti posamezne značilnosti trga. Naš glavni namen je predstaviti osnovne značilnosti trga s kmetijskimi zemljišči in analizirati vplive različnih dejavnikov na ceno kmetijskih zemljišč.

Članek je sestavljen na naslednji način: drugo poglavje opisuje uporabljene materiale in metodo. Predstavljeni so podatki in analiza podatkov s pomočjo opisne statistike in linearnega mešanega modela. V tretjem poglavju so predstavljeni rezultati opisne statistike in linearnega mešanega modela. V četrtem poglavju razpravljamo o ugotovljenih lastnostih trga s kmetijskimi zemljišči in vplivih izbranih dejavnikov na cene kmetijskih zemljišč. Članek sklenemo z razpravo o pomenu trga s kmetijskimi zemljišči na podlagi rezultatov.

## 2. Metodologija

Podatke, na podlagi katerih smo analizirali slovenski trg kmetijskih zemljišč, smo pridobili od Geodetske uprave Republike Slovenije, kjer od leta 2007 zbirajo podatke o kupoprodajnih in najemnih pravnih poslih z nepremičninami ter jih oblikujejo v evidenco trga nepremičnin (ETN)<sup>1</sup>.

Analizirali smo podatke za zemljišča, ki so bila po namenski rabi prostora določena kot kmetijska zemljišča. Namensko rabo zemljišč določajo prostorski akti občin in prikazujejo, za katere namene se zemljišča lahko uporabljajo (Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 110/2002, popravek Uradni list. RS, št. 8/2003). Od Geodetske uprave Republike Slovenije smo prejeli podatke o katastrski občini in parcelni številki v enem poslu, pogodbeni ceni posla, skupni površini posla, povprečni ceni posla na parcelo, datumu realizacije posla in občini.

Za potrebe analize smo parcelam pripisali naslednje podatke:

- *statistično regijo, dejansko rabo, bonitetne točke, katastrsko površino, povprečen nagib zemljišč, povprečno nadmorsko višino, podatke o demografsko-ekonomskih spremenljivkah (število in velikost kmetijskih gospodarstev v občini, delež kmetijskih zemljišč v občini, gostoto prebivalcev v občini,*

delovno aktivno prebivalstvo v občini in starostno strukturo prebivalcev v občini smo pridobili na Statističnem uradu Republike Slovenije, bruto poslovne dohodka na zaposlenega v občini, bruto dodano vrednost na zaposlenega v občini in bruto investicije na prebivalca v občini (Perpar in sod., 2013)), *podatke o spremenljivkah, ki zajemajo učinek geografskega položaja zemljišč (oddaljenost od glavnega mesta Ljubljane, oddaljenost od regijskih centrov in gostoto cestnega omrežja nam je posredoval Anton Perpar z Biotehniške fakultete).*

V podatkovni zbirki, ki je bila podlaga za analizo, je 12.652 poslov s skupno 25.765 parcelami, ki so bile v obdobju od leta 2008 do leta 2012 predmet pravnega prometa in so bile opredeljene po namenski rabi kot kmetijska zemljišča. Predmet 7.347 poslov je bila ena parcela, za njih smo pridobili tudi geografske podatke (povprečen nagib in povprečno nadmorsko višino).

### 2.1 Analiza podatkov

Z opisnimi statistikami predstavljamo osnovne značilnosti prometa s kmetijskimi zemljišči po posameznih statističnih regijah z naslednjimi lastnostmi: število poslov, cena zemljišč na m<sup>2</sup>, število parcel na posel in pogodbeno površina poslov po posameznih letih ter kot povprečje analiziranega obdobja. Značilnosti zemljišč opisujemo z dejansko rabo zemljišč.

### 2.2 Analiza podatkov z linearnim mešanim modelom

Analizo z linearnim mešanim modelom smo naredili za celotno Slovenijo s podatki za parcele, kjer je bila v posel vključena samo ena parcela. Analiza je zajemala 6894 parcel, kar je 58 % poslov v analiziranem obdobju 2008–2012. Z linearnim mešanim modelom smo skušali pojasniti odvisnost cene kmetijskih zemljišč na m<sup>2</sup> od izbranih pojasnjevalnih dejavnikov:

1. *značilnosti zemljišč v poslih: leto posla (Leto), pogodbeno površina posla (Pog\_povr), število parcel v poslu (Število\_parcel), struktura rabe zemljišč (delež njiv (Raba\_njive), delež travnikov (Raba\_travniki), delež trajnih nasadov (Raba\_nasadi), delež gozda (Raba\_gozd), delež ostalih kmetijskih zemljišč (Raba\_OZ) in delež drugih zemljišč (Raba\_DKZ)), bonitetne točke (BT), nadmorska višina (Nad\_vis), povprečen nagib zemljišča (Povp\_nag);*
2. *demografsko-ekonomskih dejavnikov: bruto poslovni dohodki na zaposlenega v občini (E1), bruto dodana vrednost na zaposlenega v občini (E2), bruto investicije na prebivalca v občini (E3), število kmetijskih gospodarstev v občini (Št\_KG), površina kmetijskih zemljišč v uporabi na gospodarstvo v občini (Povr\_KZU\_KG), gostota prebivalcev v občini (Gost\_Preb) in delež delovno aktivnega prebivalstva v občini (Delež\_DAP);*
3. *dejavnikov, ki merijo učinek geografskega položaja*

<sup>1</sup> Pravna podlaga za ETN sta Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 110/2002 in popravki Uradni list RS, št. 8/2003) in Pravilnik o vodenju in vzdrževanju evidence trga nepremičnin ter načinu in rokih pošiljanja podatkov.

*zemljišč*: oddaljenost od glavnega mesta Ljubljane (*Odd\_od\_LJ*), oddaljenost od regijskih centrov (*Odd\_reg\_cen*) in gostota cestnega omrežja (*Gost\_cest\_omr*).

Če predpostavimo, da so posli glede na prostorsko porazdelitev hierarhično predstavljeni po občinah znotraj 12 statističnih regij, smo z analizo komponent variance ugotovili, da 24,8 % variabilnosti pojasnimo z razlikami med občinami znotraj regij, 33,5 % variabilnosti cen zemljišč z razlikami med regijami, 41,7 % variabilnosti pa ostane nepojasnjene. Uporabili smo linearni mešani model, v katerega smo kot slučajni dejavnik vključili občino, s tem smo upoštevali, da se del variabilnosti podatkov pojasni z razlikami med občinami. Zaradi asimetričnosti porazdelitve cen kmetijskih zemljišč na m<sup>2</sup> in prisotnosti velikega števila osamelcev smo podatke za nadaljnjo analizo odvisnosti cene zemljišč od preostalih dejavnikov logaritmizirali. S tem smo se predvsem izognili tudi heteroskedastičnosti.

Pri modeliranju smo preverili porazdelitev ostankov in normalnost porazdelitve ostankov. Na podlagi grafikonov standardiziranih ostankov linearnega mešanega modela v odvisnosti od napovedanega modela je bilo ugotovljeno, da so ostanki enakomerno razpršeni. Avtokorelacije ni bilo smiselno analizirati, ker razpolagamo s podatki samo za petletno obdobje, kar pomeni, da imamo opravka z zelo kratko časovno vrsto, poleg tega so predmet analize posli, za katere na podlagi predhodnega raziskovanja podatkov lahko predvidimo, da niso časovno povezani med sabo.

Za statistično analizo podatkov smo uporabili program R (R Core Team, 2013).

$$\log(\text{cena zemljišča na m}^2) = \beta_0 + \beta_1 \text{Leto} + \beta_2 \text{BT} + \beta_3 \text{Število\_parcel} + \beta_4 \text{Raba\_njive} + \beta_5 \text{Raba\_travniki} + \beta_6 \text{Raba\_nasadi} + \beta_7 \text{Raba\_gozd} + \beta_8 \text{Raba\_DKZ} + \beta_9 \text{Raba\_OZ} + \beta_{10} \text{Gost\_preb} + \beta_{11} \text{Delež\_DAP} + \beta_{12} \text{Št\_KG} + \beta_{13} \text{Delež\_KZU\_obč} + \beta_{14} \text{Povr\_KZU\_KG} + \beta_{15} \text{Pog\_povr} + \beta_{16} \text{Odd\_reg\_cen} + \beta_{17} \text{Gost\_cest\_omr} + \beta_{18} \text{Odd\_od\_LJ} + \beta_{19} \text{E1} + \beta_{20} \text{E2} + \beta_{21} \text{E3} + \beta_{22} \text{Nad\_vis} + \beta_{23} \text{Povp\_nag+slučajni vpliv (1[Občina\_naziv])}$$

V model smo vključevali posamezne napovedne spremenljivke in se na podlagi analize variance (delni F-test) odločali, ali je vpliv izbranega dejavnika na ceno zemljišča statistično značilen. Da smo lahko z delnim F-testom primerjali različne modele, so morali imeti vsi modeli enako število analiziranih podatkov. Pojasnjevalno moč modelov  $R^2$  smo ocenili na podlagi razmerja maksimalnih verjetij (Kramer, 2005) po naslednji enačbi:

$$R^2 = 1 - \exp\left(-\frac{2}{n}(\log L_M - \log L_0)\right)$$

pri čemer pomeni:

- $L_M$  verjetje modela z vključenimi slučajnimi in fiksnimi dejavniki,
- $L_0$  verjetje ničelnega modela, ki vključuje samo slučajne dejavnike, in
- $n$  število parcel z vsemi podatki.

### 3. Rezultati

Aktivnost trga s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji se razlikuje po statističnih regijah (slika 1). Ocenjevali smo jo s številom poslov v posamezni regiji. Glede na celotno Slovenijo se je aktivnost trga v letu 2009 zmanjšala za 35 % v primerjavi z letom 2008, v letu 2010 pa se je število poslov zmanjšalo še za dodatnih 8 % glede na leto 2009. V letu 2011 se aktivnost trga spet poveča in ta trend se nadaljuje tudi v letu 2012. Najbolj je bil trg aktiven v Pomurski in Podravski regiji, kjer je največ kmetijskih zemljišč, na katerih se dejansko kmetuje. Najmanj poslov je bilo sklenjenih v Zasavski in Koroški regiji.

Cene zemljišč na m<sup>2</sup> se razlikujejo med regijami in znotraj regij med občinami (slika 2). Najnižja povprečna cena zemljišča na m<sup>2</sup> je bila dosežena v Pomurski regiji 0,69 EUR/m<sup>2</sup>, sledijo Notranjsko-Kraška z 0,91 EUR/m<sup>2</sup>, Podravska z 1,08 EUR/m<sup>2</sup>, Zasavska z 1,14 EUR/m<sup>2</sup>, Spodnjeposavska z 1,17 EUR/m<sup>2</sup>, Jugovzhodna Slovenija z 1,24 EUR/m<sup>2</sup>, Savinjska z 1,61 EUR/m<sup>2</sup>, Koroška z 1,84 EUR/m<sup>2</sup>, Osrednjeslovenska z 2,03 EUR/m<sup>2</sup>, Goriška z 2,19 EUR/m<sup>2</sup>, Gorenjska s 3,90 EUR/m<sup>2</sup> in Obalno-Kraška regija, kjer je bila povprečna cena najvišja, tj. 4,32 EUR/m<sup>2</sup>.

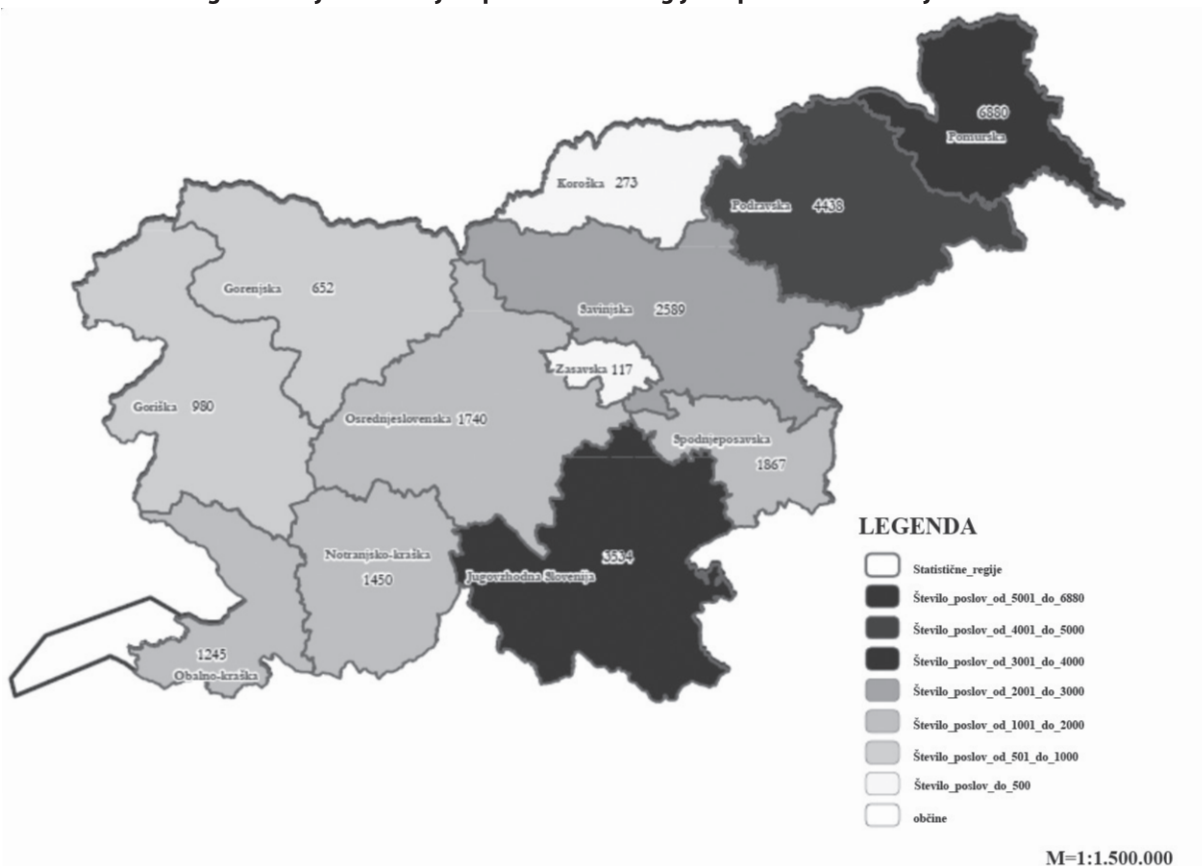
Povprečna cena kmetijskih zemljišč na kvadratni meter v obdobju od leta 2008 do 2012 je bila 1,39 EUR/m<sup>2</sup>. 25 % zemljišč je doseglo povprečno ceno 0,58 EUR/m<sup>2</sup>, 50 % zemljišč je doseglo ceno do 0,97 EUR/m<sup>2</sup> in 75 % 1,55 EUR/m<sup>2</sup>. Obstaja velika razlika med povprečno ceno zemljišča in mediano, kar kaže na prisotnost osamelcev med podatki.

Po številu parcel v poslih so prevladovali posli z manj parcelami. 58 % poslov je bilo sklenjenih z eno parcelo, tj. 7347, sledijo posli z dvema parcelama (21 %), s tremi parcelami je bilo 9 % poslov in s štirimi parcelami slabih 5 %. Z več kot 20 parcelami so bili sklenjeni le posamezni posli. Največ je bilo 91 parcel v poslu.

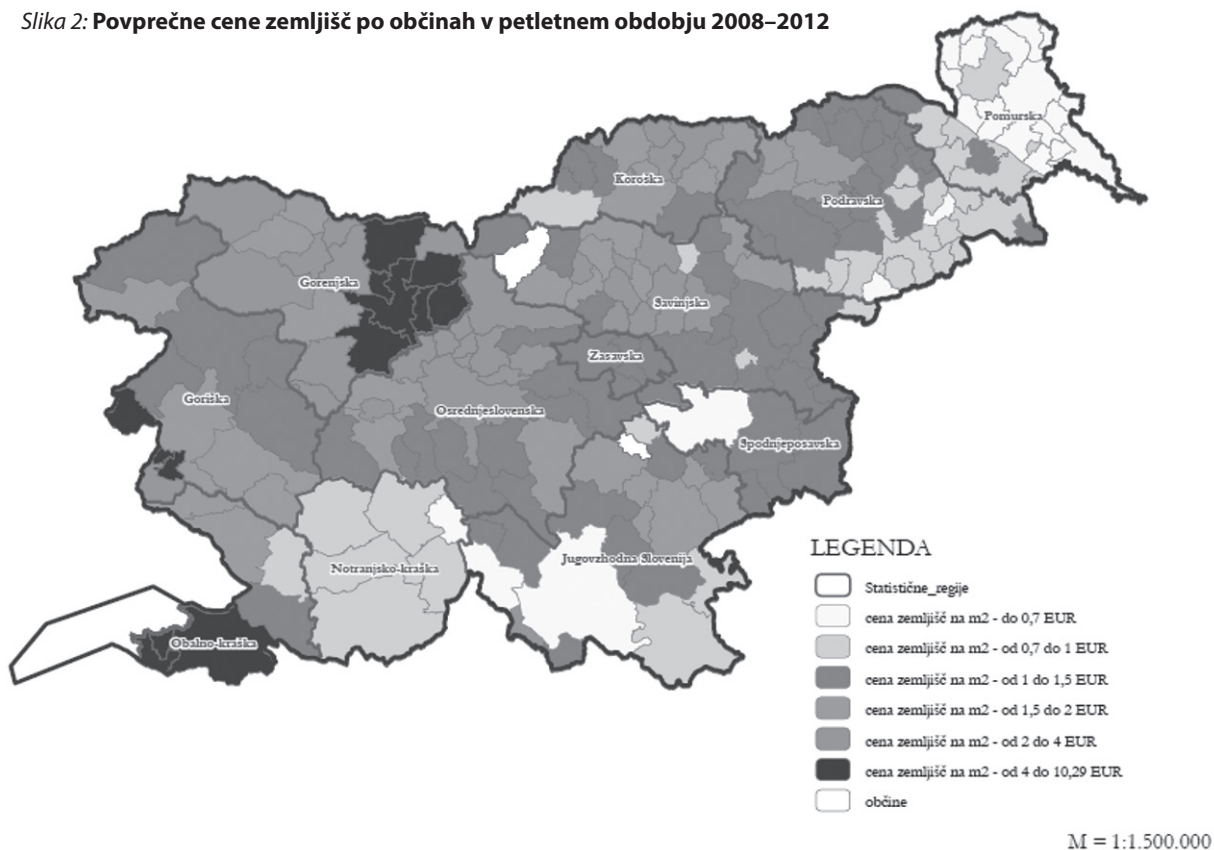
V analiziranem petletnem obdobju 2008–2012 je bilo v Sloveniji predmet prodaje 6.768 ha kmetijskih zemljišč, kar je 0,14 % vseh kmetijskih zemljišč. Pogodbene površine in odstotni deleži prodanih kmetijskih zemljišč glede na skupno površino kmetijskih zemljišč v statistični regiji so predstavljeni v tabeli 1. Največ kmetijskih zemljišč je bilo prodanih v Pomurski regiji, kjer je trg najbolj aktiven, in sicer 1.762 ha, kar je 0,27 % vseh kmetijskih zemljišč v regiji, sledi Podravska regija 1.489 ha in Jugovzhodna regija z 808 ha. V Zasavski regiji je bilo glede na število poslov sklenjenih najmanj poslov, kar se kaže tudi v površini prodanih kmetijskih zemljišč, v petletnem obdobju je bilo prodanih 31 ha.

V vseh statističnih regijah je bilo največ zemljišč v poslih z dejansko rabo travniki, razen v Pomurski in Podravski regiji, kjer prevladujejo njive (slika 3). V analiziranem obdobju je bilo prodanih največ njiv, v povprečju 39 % (najmanj 4 % v Zasavski, največ 69 % v Pomurski regiji),

Slika 1: Aktivnost trga s kmetijskimi zemljišči po statističnih regijah v petletnem obdobju 2008–2012



Slika 2: Povprečne cene zemljišč po občinah v petletnem obdobju 2008–2012



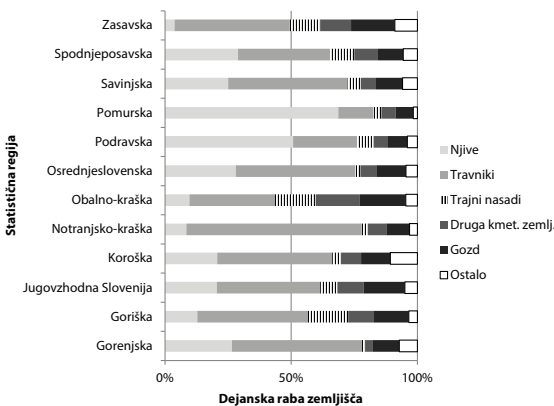
**Tabela 1: Skupna površina kmetijskih zemljišč in skupna pogodbeno površina v ha po statističnih regijah v petletnem obdobju 2008–2012**

Statistična regija	Skupna površina kmetijskih zemljišč	% kmetijskih zemljišč v Sloveniji	Leto					Skupaj	% glede na skupno površino kmetijskih zemljišč
			2008	2009	2010	2011	2012		
Gorenjska	33.077	3,0	58	32	26	34	51	201	0,006
Goriška	36.717	3,4	78	20	28	44	61	232	0,006
JV Slovenija	57.032	11,9	287	109	96	162	154	808	0,014
Koroška	22.069	1,1	17	4	20	18	14	73	0,003
Notranjsko-Kraška	26.866	3,7	91	13	51	47	46	248	0,009
Obalno-Kraška	16.946	2,5	60	48	27	20	14	168	0,010
Osrednjeslovenska	65.726	9,0	216	74	77	131	115	612	0,009
Podravska	81.706	22,0	277	269	255	363	325	1.489	0,018
Pomurska	64.772	26,0	411	254	219	390	488	1.762	0,027
Savinjska	68.545	9,7	226	104	87	125	117	659	0,010
Spodnjeposavska	27.379	7,2	133	72	54	104	121	485	0,018
Zasavska	6.257	0,5	12	2	5	6	6	31	0,005
<b>Skupaj</b>	<b>507.092</b>	<b>100,0</b>						<b>6.768</b>	<b>0,136</b>

Vir: Lastni izračun na podlagi podatkov GURS-a in SURS-a.

33 % travnikov (najmanj 14 % v Pomurski, največ 70 % v Notranjsko-Kraški regiji) in 6 % trajnih nasadov (najmanj v 1 % v Gorenjski regiji, največ 16 % v Obalno-Kraški in Goriški regiji), 7 % drugih kmetijskih zemljišč (najmanj 3 % v Gorenjski, največ 17 % v Obalno-Kraški regiji), 10 % gozda (7 % v Pomurski, največ 18 % v Obalno-Kraški regiji) in 4 % ostalih zemljišč (2 % v Pomurski, največ 11 % v Koroški regiji).

**Slika 3: Struktura dejanske rabe zemljišč v poslih po statističnih regijah v petletnem obdobju 2008–2012**



Vir: GURS, SURS, MKO.

### 3.1 Linearni mešani model

Z mešanim linearnim modelom smo ugotovili, da so vplivi posameznih dejavnikov na logaritmirano ceno zemljišč na m<sup>2</sup> precej neizraziti. Ugotovili smo, da se z

višjo nadmorsko višino, dejansko rabo gozd in travniki, številom kmetijskih gospodarstev in oddaljenostjo od Ljubljane cena zemljišč statistično znižuje. Cena zemljišč se statistično značilno zvišuje z bonitetnimi točkami, leti, dejansko rabo nasadi in ostalimi zemljišči, gostoto prebivalstva, deležem delovno aktivnega prebivalstva in bruto dodano vrednostjo na zaposlenega (tabela 2).

Pojasnjevalna moč modela je nizka, in sicer z vsemi vključenimi dejavniki pojasnimo samo 8 % cene zemljišča na m<sup>2</sup>. V tujini so s primerljivimi analizami z izbranimi dejavniki pojasnili višji del cene kmetijskih zemljišč kot mi v Sloveniji. Na Bavarskem v Nemčiji je bilo pojasnjeno 43,9 % cene z izbranimi dejavniki (Kilian in Salhofer, 2008), na Finskem od 40 do 52,6 % (Pyykkönen, 2005), v zvezni državi Združenih držav Amerike Minnesoti 60 % (Dresher in sod., 2001), v Turčiji od 54 do 61,3 % (Vural in Fidan, 2000), v Angliji in Walesu 62 % (Maddison, 2000) in v zveznih državah Združenih držav Amerike Illinois, Indiana, Iowa, Missouri in Ohio 34 % (Roka in Palmquist, 1997).

## 4. Razprava z ugotovitvami

Z analizo trga kmetijskih zemljišč smo potrdili, da je trg kmetijskih zemljišč odvisen od geografskega položaja kmetijskega zemljišča v Sloveniji in da se cene kmetijskih zemljišč ter aktivnost trga razlikujejo med statističnimi regijami in občinami. Regije, kot so Pomurska, Podravska, Notranjsko-Kraška, kjer je kmetijstvo najbolj razvito, imajo ceno zemljišč nižjo od povprečja Slovenije, saj se zemljišča tržijo zgolj kot naravni proizvodni potencial in

**Tabela 2: Koefficienti linearnega mešanega modela za odvisnost logaritmirane cene zemljišč na m<sup>2</sup> od napovednih spremenljivk**

	Koefficienti	St. napaka	t-vrednost	p-vrednost
Presečišče	-44,50951	8,193368	-5,43	0,0000
Leto	0,02219	0,004064	5,46	0,0000
Bonitetne točke	0,00676	0,000481	14,06	0,0000
Dejanska raba travniki	-0,00032	0,000186	-1,73	0,0833
Dejanska raba nasadi	0,00201	0,000312	6,45	0,0000
Dejanska raba gozd	-0,00125	0,000365	-3,43	0,0006
Dejanska raba ostala nekmetska zemljišča	0,00454	0,000632	7,19	0,0000
Gostota prebivalcev	0,00122	0,000247	4,95	0,0000
Delež delovno aktivnih prebivalcev	0,97085	1,359025	0,71	0,4759
Delež kmetijskih zemljišč v uporabi na celotno površino	-0,00637	0,001927	-3,31	0,0011
Število kmetijskih gospodarstev	-0,00028	0,000099	-2,83	0,0052
Oddaljenost od Ljubljane	-0,00468	0,000833	-5,62	0,0000
Bruto dodana vrednost na zaposlenega v občini	0,00001	0,000004	2,43	0,0160
Nadmorska višina	-0,00043	0,000078	-5,48	0,0000
R <sup>2</sup>	8 %			
n	6894			

se na njih dejansko aktivno kmetuje. Ker je v teh regijah kakovostnih kmetijskih zemljišč dovolj, je ponudba velika, cena pa nizka kljub ugodnim razmeram za kmetijsko pridelavo. Visoko nad povprečjem pa so cene v Obalno-Kraški regiji, kjer se v ceni kaže tudi možnost rabe v najširšem pomenu (kmetijstvo, rekreacija, turizem, urbanizacija) skupaj z lokacijo (bližina morja).

V analiziranem petletnem obdobju 2008–2012 je bilo v Sloveniji predmet prodaje 6.768 ha kmetijskih zemljišč, kar je 0,136 % vseh kmetijskih zemljišč. V Sloveniji povprečno zamenja lastnika 0,011 % kmetijskih zemljišč na leto. V primerjavi s Finsko, kjer je bilo v letu 1999 prodanih 2 % vseh njivskih površin ali skupno 3,7 % vseh kmetijskih zemljišč (Pyykkönen, 2006), je slovenski trg s kmetijskimi zemljišči občutno manj aktiven.

Dejanska raba obravnavanih zemljišč se zelo razlikuje med regijami, kar kaže, da obstajajo razlike med regijami, in sicer zaradi naravnih lastnosti tal, podnebnih razmer, vegetacijske dobe in reliefa. V Sloveniji je bilo v letu 2012 57,3 % travnikov, 36,8 % njiv in 5,7 % trajnih nasadov (SUR5, 2012). Čeprav v Sloveniji prevladuje dejanska raba travniki, se je povprečno prodalo največ njiv, in sicer iz razloga, ker je v Pomurski regiji, kjer je bilo sklenjenih največ poslov, največ dejanske rabe njive. Največ trajnih nasadov pa je v regijah, ki imajo ugodno ekspanzijsko površja za trajne nasade (Obalno-Kraška in Goriška regija).

Analiza z linearnim mešanim modelom, kjer smo želeli ceno zemljišča pojasniti s številnimi dejavniki, je pokazala, da je narava določanja cen v Sloveniji specifična. Ker

obstajajo velike razlike med cenami zemljišč med regijami, smo z linearnim modelom pojasnili le majhen del cene. Z mešanim linearnim modelom smo ugotovili, da se je logaritmirana cena kmetijskih zemljišč v danem obdobju zviševala z leti, bonitetnimi točkami, dejanskimi rabami njive, trajni nasadi, ostala nekmetska zemljišča in gostoto prebivalcev ter zniževala z dejanskimi rabami travniki, gozd in druga kmetijska zemljišča in oddaljenostjo od Ljubljane. Pri preostalih dejavniki nismo dokazali omembe vrednega vpliva (nizki koefficienti) ali pa je bil vpliv med regijami različen. Predpostavljamo, da gre za uniformno obnašanje ponudnikov zemljišč, ki sledijo že določenim cenam na trgu, ki se ne dajo pojasniti z izbranimi dejavniki. Cene v določeni regiji so se oblikovale skozi čas in trg jih je sprejel kot tržne. S takšnim načinom določanja prodajnih cen se poruši sistematičnost vpliva dejavnikov. Samo predpostavljamo lahko, da je v Pomurju zelo nizka cena kmetijskih zemljišč, ker gre za slabše razvito regijo in ker je ponudba kmetijskih zemljišč velika, vendar pa tega statistično nismo dokazali.

Evidenca trga nepremičnin je prvi pogoj za analize trga s kmetijskimi zemljišči, ker omogoča natančen vpogled v sklenjene posle. Z analizo ugotavljamo, da je omenjena baza manj primerna za znanstvene raziskave trga zaradi načina vodenja podatkov, kjer podatke o površini in ceni vodijo na posel natančno. Na podlagi cene posla je težko korektno prirediti cene za posamezne parcele v poslu, ki imajo vsaka svoje značilnosti. Zato obstaja možnost napak predvsem pri poslih, sestavljenih iz več parcel, ki se zelo razlikujejo v lastnostih. Posamezno zemljišče je v katastru opredeljeno s parcelo in tudi vsi podatki v



zemljiškem katastru se vodijo na nivoju vsake parcele natančno, kot so površina parcele, lastnik parcele, upravljavec državnega ali lokalnega premoženja, dejanska raba zemljišča in boniteta zemljišča, zato priporočamo, da se evidenca sklenjenih poslov vodi z vsemi podatki na parcelo natančno.

## 5. Sklep

Trg s kmetijskimi zemljišči je zelo specifičen trg, ki zahteva tudi definirano vlogo države, uživa pa precej pozornosti kmetijskih proizvajalcev in tudi splošnega prebivalstva. Kmetijska zemljišča so na eni strani zanimiva kot osnovno proizvodno sredstvo v kmetijstvu, hkrati pa ponujajo možnosti razvoja potencialne »urbane« rabe, predvsem v bližini stavbnih zemljišč, in zato spodbujajo špekulativne nakupe.

Analiza vplivov posameznih dejavnikov na ceno kmetijskih zemljišč z mešanim linearnim modelom je prva tovrstna v Sloveniji. Predpostavljamo, da na ceno kmetijskih zemljišč vplivajo predvsem nesistematični dejavniki, ki jih je težko oceniti, in da ponudniki zemljišč sledijo že določenim cenam na trgu, ki se ne dajo pojasniti z izbranimi dejavniki. Ker smo v analizi z linearnim mešanim modelom pojasnili majhen del cene zemljišč in smo ugotovili velike razlike med cenami zemljišč med občinami znotraj regij in med posameznimi regijami, bi bilo smiselno v prihodnosti analizirati trg po posameznih občinah in poskušati ceno zemljišč pojasniti še z drugimi dejavniki, predvsem pa dodatno preverjati kakovost vhodnih podatkov, zlasti z vidika rabe zemljišč v posameznem poslu.

Predvidevamo, da so nakupi in prodaje kmetijskih zemljišč precej odvisni tudi od nesistematičnih vplivov, povezanih s čustvenim odnosom do zemlje (emocije, želje po zemljišču, navezanost na zemljišče), enkratne in posamične možnosti za nakup kot rezultat omejene ponudbe zemljišč. Ker je težko določiti nesistematične vplive, ki pa jih je pri nas glede na slabo pojasnjeno ceno zemljišč s statistično analizo veliko, bi bilo smiselno narediti v prihodnje tudi poglobljeno analizo z anketami prodajalcev in kupcev ter ugotoviti, kaj vpliva na odločitev prodajalcev in kupcev kmetijskih zemljišč, da zemljišča prodajo oziroma kupijo po določeni ceni.

## Literatura in viri

Barlowe, R. (1958). *Land resource economics*. New Jersey, A Division of Simon&Schuster: 551 str.

Bastian, C. T., McLeod, D. M., Germino, M. J., Reiners, W. A., in Blasko, B. J. (2002). *Environmental amenities*

and agricultural land values: a hedonic model using geographic information systems data. *Ecological Economics*, 40, 3: 337–349.

Ciaian, P., Kancs, D. A., Swinnen, J., Van Herck, K., in Vranken, L. (2012b). *Sales market regulations for agricultural land in EU member states and candidate countries*. Centre for european policy studies, Brussels, Belgium, Working paper, 32 str.

Drescher, K., Henderson, J., in McNamara, K. (2001). *Farmland prices determinants*. Paper presented at AAEA Annual Meeting in Chicago 2001, 14 str.

Dovč, A. (2008). *Dejavniki neuspešnosti poslovanja podjetja*. Specialistično delo, Ljubljana, 63 str.

Erjavec, E., Rednak, M., in Volk, T. (1997). *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. ČZD Kmečki glas. Ljubljana, 439 str.

Giuliani, G. (2002). *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz*. Abhandlung zur ERLANGUNG DES Titels Doktor der technischen Wissenschaften der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Zürich, Schweiz, 275 str.

Kilian, S., in Salhofer, K. (2008). *Determinants of land sales prices in Bavaria: In general and government payments in particular*. Technische Universität München, Germany.

Kramer, M. (2005). *R2 statistics for mixed models*. V: *Proceedings of the Conference on Applied Statistics in Agriculture*, 17: 148–160.

Latruffe, L., in Le Mouel, C. (2006). *Description of agricultural land market functioning in partner countries*. INRA-ESR, Deliverable, 9, 146 str.

Lisec, A. (2007). *Vpliv izbranih dejavnikov na tržno vrednost zemljišč v postopku množičnega vrednotenja kmetijskih zemljišč*. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, 189 str.

Lovrenčak, F. (1999). *Naravnogeografske značilnosti kot možnost razvoja Slovenije*. *Dela*, 14: 27–44.

Maddison, D. (2000). *A hedonic analysis of agricultural land prices in England and Wales*. *European Review of Agricultural Economics*, 27, 4: 519–532.

Miranowski, J. A., in Hammes, B. D. (1984). *Implicit prices of soil characteristics for farmland in Iowa*. *American Journal of Agricultural Economics*, 66, 5: 745–749.

Nickerson, C. J., in Lynch, L. (2001). *The effect of farmland*

preservation programs on farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 83: 341–351.

Palmquist, R. B., in Danielson, L. E. (1989). A hedonic study of the effects of erosion control and drainage on farmland values. *American Journal of Agricultural Economics*, 71, 1: 55–62.

Perpar, T., Kastelec, D., in Udovč, A. (2013). Pojasnjevanje razvojnih razlik v Sloveniji s pomočjo multivariatnih statističnih metod. Nove razvojne perspektive, Ljubljana: 11–22.

Plantinga, A. J., Lubowski, R. N., in Stavins, R. N. (2002). The effect of potential land development on agricultural land prices. *Journal of Urban Economics* 52: 561–568.

Pyykkönen, P. (2006). Factors affecting farmland prices in Finland. Faculty of agriculture and forestry of the University of Helsinki, Helsinki, Finland, 137 str.

R Core Team (2013). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. (elektronski vir) <http://www.R-project.org/>. (9. 6. 2013).

Roka, F. M., in Palmquist, R. B. (1997). Examining the use of national databases in a hedonic analysis of regional farmland values. *American Journal of Agricultural Economics*, 79, 5: 1651–1656.

Vasquez, O., Wright, K. S., Nelson, J. R., in Hamilton, J. R. (2002). Determining the effects of land characteristics on farmland values in south-central Idaho. Paper presented at AAEA – WAEA Annual Meeting in Long Beach, California. University of Idaho. Department of agricultural economics and rural sociology. Research Series, 2, 5: 1–18.

Vural, H., in Fidan, H. (2009). Land marketing and hedonic price model in Turkish markets: Case study of Karacabey district of Bursa province. *African Journal of Agricultural Research*, 4, 2: 71–75.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 110/2002, popravek Uradni list RS, št. 8/2003 (elektronski vir) <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002110&stevilka=5386> (12. 6. 2013).

Zakrajšek, P. (2004). Globalizacija in trg nepremičnin v Sloveniji. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, 40 str.





# ANALIZA ZAPOSLENOSTI V IZOBRAŽEVANJU V SLOVENIJI Z VIDIKA IZDATKOV ZA IZOBRAŽEVANJE IN PRILAGAJANJA DEMOGRAFSKIM GIBANJEM

mag. Tanja Čelebič, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana  
dr. Alenka Kajzer, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana  
mag. Eva Helena Zver, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana  
JEL: I210, I220, H520  
UDK: 37(497.4)

## Povzetek

*Članek analizira gibanje zaposlenosti v izobraževanju, razmerje med številom otrok/šolcev in številom pedagoškega osebja ter izdatkov za izobraževanje v Sloveniji z vidika prilagajanja demografskim gibanjem in možnih rezerv za zmanjšanje izdatkov v izobraževanju v procesu javnofinančne konsolidacije, ki so po naši oceni možni predvsem v osnovnih šolah in na ravni terciarnega izobraževanja.*

**Ključne besede:** izobraževanje, zaposleni, izdatki za izobraževanje

## Abstract

*This article presents an analysis of employment developments in the educational sector, class sizes and the ratio between the number of students and number of teachers in Slovenia. The employment developments are analysed through the prism of demographic developments, and indicate a fall in the number of pupils and students. The article makes reference to two fields of education (primary and tertiary education) where expenditure cuts could be made in the period of fiscal consolidation.*

**Key words:** education, employment, public expenditure for education

## Uvod

Vlaganje države v izobraževanje (javni izdatki za izobraževanje) je pomembno z vidika vključevanja in delovanja posameznika v družbi ter z vidika njegove zaposljivosti in produktivnosti. Čeprav so vlaganja v izobraževanje pomembna za izhod iz krize, je v obdobju javnofinančne konsolidacije še toliko pomembnejše, da je izobraževanje organizirano in izvajano racionalno. Ključni proizvodni dejavnik v izobraževanju so zaposleni, pri čemer je treba izpostaviti tako zadostno število kot tudi usposobljenost in motiviranost. Po letu 2009 so se plače v izobraževanju v številnih državah znižale, zaposlenost pa je kljub krizi naraščala, kar se ob padcu gospodarske aktivnosti kaže tudi v višjih javnih izdatkih za izobraževanje v primerjavi z BDP v večini držav EU. V Sloveniji je do realnega znižanja plač v izobraževanju prišlo v letu 2012, rast zaposlenosti se je ustavila šele leta 2013. Stroški dela so pomemben del izdatkov za izobraževanje.

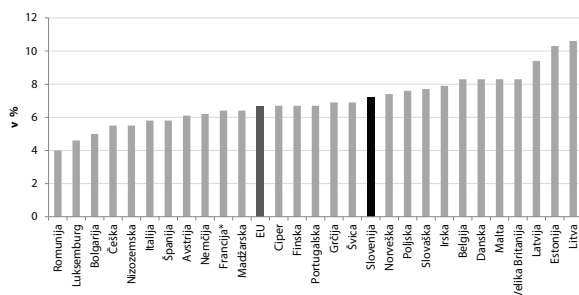
Razmerje med številom pedagoškega osebja in študentov oziroma velikost oddelka pomembno

določa obseg zaposlenosti in s tem tudi izdatkov za izobraževanje. Ker pogosto prevladuje mnenje, da manjši oddelki zagotavljajo boljšo kakovost učenja in poučevanja, je to pripeljalo do politike zmanjševanja oddelkov v številnih državah (Blanchford, 2009). Vendar študije tega učinka ne potrjujejo enoznačno. Blanchford (2009) navaja, da je longitudinalna študija CSPAR v Združenem kraljestvu pokazala, da ima velikost oddelka vpliv na dosežke otrok v prvih letih izobraževanja na področju bralne in matematične pismenosti. Omenjena študija pa ne dokazuje dolgoročnih učinkov manjših oddelkov. Študije sicer kažejo, da imajo lahko slabši učenci določene koristi, če so vključeni v manjše oddelke (Piketty and Valdenaire, 2006). Rezultati študije TALIS<sup>1</sup> tudi kažejo, da manjši razredi večinoma ne vplivajo na zadovoljstvo učiteljev z delom. Obstaja pa pozitiven vpliv manjših oddelkov na uporabo inovativnejših metod poučevanja (OECD, 2014, str. 442). Individualizacijo učenja kot najbolj nesporen učinek manjšega oddelka poudarja tudi Blanchford (2009).

<sup>1</sup> OECD Teaching and Learning International Survey iz leta 2013.

V Sloveniji za državami EU zaostajamo po deležu zaposlenih v dejavnostih javnih storitev, pri čemer Slovenija presega povprečje EU po deležu zaposlenih v izobraževanju, zaostaja pa po zaposlenosti v javni upravi ter v zdravstvu in socialnem varstvu. V izobraževanju presegamo povprečje EU po deležu zaposlenih v osebah za 0,5 odstotne točke, v delovnih urah pa za 1,1 o. t., kar je povezano s tem, da imamo bistveno manj zaposlitev za krajši delovni čas<sup>2</sup>. Manjši delež zaposlenosti v zdravstvu in socialnem varstvu pa je zelo povezan s slabše razvitim zasebnim izvajanjem teh dejavnosti v Sloveniji, zlasti na področju dolgotrajne oskrbe. Izhajajoč iz mednarodne primerjave, ki kaže na nadpovprečen delež zaposlenih v izobraževanju v skupni zaposlenosti, smo pripravili podrobno analizo gibanja zaposlenosti na posamezni ravni izobraževanja in po vrstah osebja v Sloveniji, mednarodno primerjavo razmerja med številom pedagoškega osebja in študentov oziroma velikostjo oddelka in izdatkov za izobraževanje.

**Slika 1: Delež zaposlenih (v osebah) v izobraževanju v državah EU v letu 2012, v %**



Vir: Eurostat.

Opombe: Prikazani so deleži v celotni zaposlenosti po nacionalnih računih.

V prvem poglavju tako predstavljamo gibanje števila vpisanih, ki se zaradi demografskih razlogov zmanjšuje, in gibanje števila zaposlenih po posameznih ravneh izobraževanja. Gibanje števila zaposlenih po ravneh izobraževanja analiziramo v dveh obdobjih: v obdobju po letu 2000 in v obdobju krize po letu 2008, ko se je Slovenija soočala z gospodarsko krizo. V drugem poglavju podajamo pregled razmerij med številom pedagoškega osebja in številom dijakov/študentov oziroma pregled velikosti oddelkov po ravneh izobraževanja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami. V tretjem poglavju analiziramo javne izdatke za izobraževanje v Sloveniji, na katere pomembno vplivata obseg zaposlenosti in raven plač, v primerjavi z drugimi državami. V sklepnem poglavju pa povzemamo ključne ugotovitve in opozarjamo na rezerve za zmanjšanje izdatkov za izobraževanje v procesu javnofinančne konsolidacije.

<sup>2</sup> Slovenija ima v izobraževanju na vseh ravneh, razen terciarnega izobraževanja, manj zaposlitev za krajši delovni čas kot v povprečju EU (po metodologiji UOE – Unesco, OECD, Eurostat).

## 1. Gibanje števila vpisanih in zaposlenih v izobraževanju v Sloveniji

### 1.1. Vpisani v izobraževanje

Zaradi demografskih razlogov se je število vseh vpisanih (otrok in mladine) v izobraževanje v obdobju 2000–2014 zmanjšalo in je bilo leta 2014 za 6,9 % manjše kot leta 2000. Le število otrok, vključenih v vrtce, se je v tem obdobju povečalo za tretjino, na kar je vplivalo predvsem naraščanje števila rojstev po letu 2004 in politika povečevanja vključenosti otrok. Po večletnem predhodnem zmanjševanju se od šolskega leta 2011/2012 povečuje tudi število učencev v osnovnih šolah, a je še nekoliko nižje kot v šolskem letu 2000/2001. Drugače je na višjih ravneh izobraževanja (srednješolska, višješolska in visokošolska raven), kjer se število vpisanih že več let zmanjšuje (glej tabelo 1).

Število vseh vpisanih se je zmanjšalo tudi v obdobju 2008–2014 (za 4,3 %), ko se je Slovenija soočala z gospodarsko krizo in javno finančno konsolidacijo. Le število otrok, vključenih v vrtce se je precej povečalo, kar je posledica povečanja števila rojstev in uresničevanja cilja povečanja vključenosti otrok<sup>3</sup>. Zaradi povečanja generacij otrok (6–14 let) se je povečalo tudi število učencev v osnovni šoli za 3,3 %. Na drugi strani pa se je zaradi demografskih razlogov zmanjšalo število mladih, vpisanih v srednje šole, za 13,9 % in v terciarno izobraževanje za skupaj 26,8 %.

Na ravni osnovnošolskega izobraževanja podatki kažejo skrb vzbujajoče povečanje deleža učencev s posebnimi potrebami. Število učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah se je v obdobju 2005–2013 povečalo za 88,5 %. Pri tem se je njihov delež v skupnem številu vpisanih skoraj podvojil. Približno polovica učencev s posebnimi potrebami ima primanjkljaje na posameznih področjih učenja. Delež učencev s posebnimi potrebami in njihovo število sta se povečala tudi v obdobju 2008–2013. Hitro naraščanje števila učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah je pomenilo pritisk na povečanje števila zaposlenih, ki lahko predstavlja problem z vidika javnega financiranja.

Ob naraščanju števila rojstev se je v obdobju 2008–2013 povečal delež vključenih otrok v predšolsko izobraževanje, ki je pri nas nad povprečjem EU<sup>4</sup>. Černoša (2012, str. 22) ugotavlja, da je v obdobju 2000–2010 zaznati precejšnje spremembe v predšolski vzgoji, ki se kažejo v uvajanju novega kurikulumu in povečevanju števila vključevanja otrok v program predšolske vzgoje, saj je bilo to področje prepoznano kot prednostno. Vključenost mladih (15–19 let) v srednješolsko

<sup>3</sup> Cilj EU do leta 2020 je povečanje vključenosti otrok v starosti od četrtega leta do vstopa v obvezno šolanje, v predšolsko vzgojo, na 95 %.

<sup>4</sup> V šolskem letu 2014/2015 je v starostni skupini 1–2 leti znašala 56,1 %, v starostni skupini 3–5 let pa je znašala 88,0 % in je bila v letu 2012 višja od povprečja EU (Slovenija: 88,8 %; EU: 83,2 %).

Tabela 1: Število vpisanih v izobraževanje, po ravneh izobraževanja, 2000/2001 – 2014/2015

	Število	Rast števila, v %				Struktura vpisanih, v %				
	2014	2014	2000–2014	2005–2014	2008–2014	2000	2005	2008	2013	2014
<b>Skupaj</b>	<b>412.884</b>	<b>-0,8</b>	<b>-6,9</b>	<b>-6,5</b>	<b>-4,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Vrtci	84.750	1,3	33,8	48,3	28,5	14,3	12,9	15,3	20,1	20,5
Osnovne šole <sup>1</sup>	167.249	2,5	-7,8	-0,4	3,3	40,9	38,0	37,5	39,2	40,5
Osnovne šole s prilagojenim programom <sup>1</sup>	1.852	2,5	-26,1	8,4	17,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Srednje šole <sup>1</sup>	75.334	-1,8	-28,1	-24,6	-13,9	23,6	22,6	20,3	18,4	18,2
Višje strokovno izobraževanje	11.485	-13,3	141,3	-19,4	-29,4	1,1	3,2	3,8	3,2	2,8
Visokošolski študij	72.214	-6,7	-16,7	-28,2	-26,4	19,6	22,8	22,8	18,6	17,5

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015.

Opomba: <sup>1</sup> Zajete so osnovne in srednje šole za mladino.

izobraževanje je bila v šolskem letu 2012/2013 višja kot v letu 2008/2009 in je precej presežala povprečje EU. Rakar (2009) ugotavlja, da je Slovenija zagotovila razmere, v katerih skoraj celotna generacija po obvezni osnovni šoli nadaljuje izobraževanje na srednji šoli. Visoka je tudi vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje, ki se v obdobju krize ni bistveno spremenila in je v letu 2012 pri nas znašala 48,3 % (EU: 31,5 %). Rakar (2009) pravi, da lahko govorimo o procesu »masivizacije« glede na veliko povečanje števila vpisanih na terciarno izobraževanje. Visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje pri nas je povezana z brezplačnim študijem, velikim številom vpisnih mest in možnostjo pridobitve državne štipendije. Visoka vključenost vpliva tudi na gibanje števila zaposlenih, ki ga podrobno analiziramo v nadaljevanju.

## 1. 2. Zaposleni v izobraževanju

Število zaposlenih v izobraževanju se je v obdobju krize (2008–2013) povečalo kljub zmanjšanju števila vpisanih, kar je z javnofinančnega vidika problematično. Naša analiza števila zaposlenih v izobraževanju temelji na podatkih Statističnega urada Republike Slovenije o

delovno aktivnih (v osebah) po vrstah osebja. Znotraj dejavnosti izobraževanja se je število zaposlenih najbolj povečalo v vrtcih in visokošolskem izobraževanju (glej tabelo 2). V vrtcih se je število zaposlenih povečalo manj kot število vpisanih. Na področju visokošolskega izobraževanja pa se je število zaposlenih povečalo kljub zmanjšanju števila vpisanih za skoraj četrtino.

Kot je razvidno iz tabele 2, največ zaposlenih v izobraževanju dela v osnovnih šolah, katerih delež se je v obdobju 2008–2013 zmanjšal na 37,7 % vseh zaposlenih v izobraževanju, znižal se je tudi delež zaposlenih v srednjih šolah. Na drugi strani pa se je delež zaposlenih povečal v vrtcih (na 23,3 %) in v terciarnem izobraževanju (na 23,2 %). V nadaljevanju podrobneje analiziramo gibanja števila zaposlenih po ravneh izobraževanja in vrstah zaposlenih.

### 1.2.1. Zaposleni v vrtcih

Število zaposlenih v vrtcih se je v obdobju 2000–2014 povečevalo hitreje kot število otrok v vrtcih. V obdobju 2000–2014 se je povečalo za 49,8 %, pri čemer izstopa povečanje števila drugih strokovnih delavcev, ki se

Tabela 2: Zaposleni v izobraževanju, po ravneh izobraževanja, 2008/2009 – 2013/2014

	Število	Rast števila, v %		Struktura zaposlenih, v %		
	2013	2013	2008–2013	2008	2012	2013
<b>Skupaj</b>	<b>62.694</b>	<b>-0,1</b>	<b>6,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Vrtci	14.607	1,2	22,2	20,3	23,0	23,3
Osnovne šole <sup>1</sup>	23.632	-0,5	0,5	39,9	37,8	37,7
Osnovne šole s prilagojenim programom <sup>1</sup>	1.357	3,9	12,5	2,0	2,1	2,2
Srednje šole <sup>1</sup>	8.577	-1,8	-9,0	16,0	13,9	13,7
Višje strokovno izobraževanje	1.916	-4,1	-6,8	3,5	3,2	3,1
Visokošolski študij	12.605	0,6	17,2	18,2	20,0	20,1

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015.

Opomba: <sup>1</sup> Zajete so osnovne in srednje šole za mladino.

Tabela 3: Zaposleni v vrtcih, skupaj in po vrsti osebja, 2000–2014

	Število	Rast števila, v %				Struktura, v %				
	2014	2013–2014	2000–2014	2005–2014	2008–2014	2000	2005	2008	2013	2014
<b>SKUPAJ</b>	<b>15.011</b>	<b>2,8</b>	<b>49,8</b>	<b>44,7</b>	<b>25,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Vzgojitelji in pomočniki vzgojitelja</b>	<b>10.782</b>	<b>2,1</b>	<b>50,5</b>	<b>51,5</b>	<b>31,1</b>	<b>71,5</b>	<b>68,6</b>	<b>68,8</b>	<b>72,3</b>	<b>71,8</b>
Vzgojitelji	5.140	1,6	34,1	46,6	28,7	38,2	33,8	33,4	34,6	34,2
Pomočniki vzgojitelja	5.642	2,6	69,4	56,4	33,4	33,2	34,8	35,4	37,7	37,6
<b>Drugi zaposleni</b>	<b>4.229</b>	<b>4,4</b>	<b>47,9</b>	<b>29,7</b>	<b>13,2</b>	<b>28,5</b>	<b>31,4</b>	<b>31,2</b>	<b>27,7</b>	<b>28,2</b>
Vodstv., svetov. in drugi strok. delavci	876	6,7	284,2	62,5	51,3	2,3	5,2	4,8	5,6	5,8
– Vodstveno osebje	404	8,0	186,5	39,8	41,8	1,4	2,8	2,4	2,6	2,7
– Svetovalni delavci	141	–1,4	200,0	33,0	21,6	0,5	1,0	1,0	1,0	0,9
– Drugi strokovni delavci	331	8,9	727,5	129,9	86,0	0,4	1,4	1,5	2,1	2,2
Administr., tehnično in drugo osebje <sup>1</sup>	3.353	3,9	27,4	23,2	6,2	26,3	26,2	26,4	22,1	22,3

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

Opomba: <sup>1</sup>Zajeti so administrativni in računovodski delavci ter tehnično-vzdrževalno osebje.

je povečalo za več kot 7-krat (glej tabelo 3). Število zaposlenih se je povečalo veliko bolj kot število otrok, vključenih v vrte, ki je bilo leta 2014 za okoli tretjino višje kot v letu 2000. Poleg visoke rasti števila vzgojiteljev in njihovih pomočnikov se je precej povečalo tudi število vodstvenih, svetovalnih in strokovnih delavcev.

Hitra rast zaposlenosti v vrtcih se je nadaljevala tudi v obdobju 2008–2014, vendar je zaostajala za povečanjem števila otrok, vključenih v vrte. Število zaposlenih v vrtcih se je v obdobju 2008–2014 povečalo za 25,5 %, vendar se je povečalo tudi število vključenih otrok, ki je bilo večje za 28,5 %. Ob povečanju števila vključenih otrok in ugodnem razmerju med številom otrok, vključenih v vrte, in številom učnega osebja, se je precej povečalo število vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev. Za blažitev prostorske stiske v vrtcih je lahko število otrok v oddelku večje od normativa<sup>5</sup> in s tem manjša notranja igralna površina na otroka<sup>6</sup>. Kot je razvidno iz tabele 3, se je še bolj kot število vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev povečalo število vodstvenih, svetovalnih in drugih strokovnih delavcev.

### 1.2.2. Zaposleni v osnovnih šolah

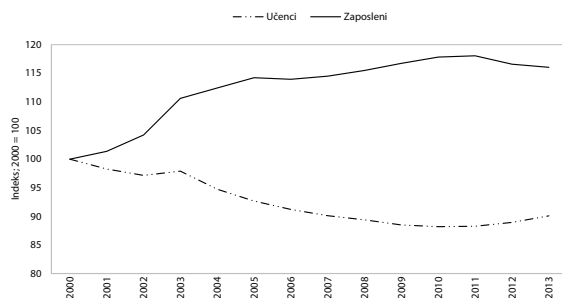
V letu 2013 je bilo za 16 % več zaposlenih v osnovnih šolah (v nadaljevanju: OŠ) kot leta 2000, čeprav se je število učencev zmanjšalo za 7,8 % (Slika 2). Tudi Černoša (2012)

<sup>5</sup> Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih (2003) lahko pristojni organ lokalne skupnosti ustanoviteljice vrtca glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da število otrok v oddelku presega normativ za največ dva otroka v oddelku.

<sup>6</sup> Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (2000) ter spremembe in dopolnitve pravilnika (2005, 2008, 2010 in 2013).

opozarja na zmanjševanje števila učencev v OŠ. Kot je razvidno iz tabele 4, je na povečanje števila zaposlenih vplivalo močno povečanje števila drugega osebja. Zaradi povečanega povpraševanja staršev po podaljšanem bivanju otrok v OŠ se je precej povečalo število učiteljev v podaljšanem bivanju, zaradi povečanja števila učencev s posebnimi potrebami pa število svetovalnih delavcev. Ob uvajanju devetletne osnovne šole se je v obdobju 2000/2001–2003/2004 precej povečalo število učiteljev v I., II. in III. triadi. Nato se je rast umirila, njihovo število se od šolskega leta 2003/2004 giblje na ravni dobrih 13 tisoč. Visok delež zaposlenih odpade na zaposlene, ki niso učitelji v I., II. ali III. triadi, (2013: 44,1 %), kar je največ med vsemi ravnmi izobraževanja, in se je v obdobju 2000–2013 precej povečal.

Slika 2: Gibanje števila učencev in zaposlenih v osnovnih šolah, indeks 2000 = 100



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

Kljub zmanjšanju v zadnjih dveh letih je bilo število zaposlenih v osnovnih šolah v letu 2013 za 0,5 % večje kot v letu 2008, pri čemer se je zmanjšalo zgolj število

Tabela 4: Zaposleni v osnovnih šolah v obdobju 2000–2013

	Število	Rast števila, v %				Struktura, v %				
	2013	2012–2013	2000–2013	2005–2013	2008–2013	2000	2005	2008	2012	2013
<b>SKUPAJ</b>	<b>23.632</b>	<b>-0,5</b>	<b>16,0</b>	<b>1,6</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Učitelji v I., II. in III. Triadi</b>	<b>13.216</b>	<b>0,2</b>	<b>9,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>59,0</b>	<b>56,9</b>	<b>55,8</b>	<b>55,5</b>	<b>55,9</b>
Učitelji v I. in II. triadi	6.359	2,3	29,0	7,4	6,1	24,2	25,5	25,5	26,2	26,9
Učitelji v III. triadi	6.857	-1,6	-3,3	-6,1	-3,8	34,8	31,4	30,3	29,4	29,0
<b>Drugi zaposleni</b>	<b>10.416</b>	<b>-1,4</b>	<b>24,8</b>	<b>3,8</b>	<b>0,2</b>	<b>41,0</b>	<b>43,1</b>	<b>44,2</b>	<b>44,5</b>	<b>44,1</b>
Učitelji v oddelkih podaljšanega bivanja	2.109	-5,5	54,6	2,9	-5,4	6,7	8,8	9,5	9,4	8,9
Vodstv., svetov. in drugi strok. delavci	2.479	-2,1	24,1	1,6	1,3	9,8	10,5	10,4	10,7	10,5
– Vodstveni delavci	807	-1,3	6,6	1,1	-1,8	3,7	3,4	3,5	3,4	3,4
– Svetovalni delavci	867	-2,6	31,2	1,8	5,0	3,2	3,7	3,5	3,7	3,7
– Drugi strokovni delavci	805	-2,4	39,0	2,0	0,8	2,8	3,4	3,4	3,5	3,4
Administr., tehnično in drugo osebje	5.828	0,6	16,9	5,0	1,9	24,5	23,9	24,3	24,4	24,7

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

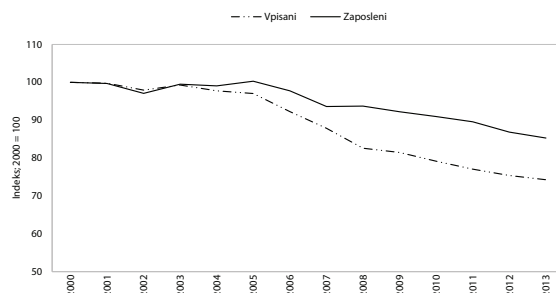
Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

učiteljev v tretji triadi, število vseh drugih vrst zaposlenih pa se je povečalo (tabela 4). Število zaposlenih se zaradi omejevanja zaposlovanja v javnem sektorju od šolskega leta 2012/2013 zmanjšuje, čeprav se število učencev povečuje. To kaže na obstoj in izkoriščanje notranjih rezerv v osnovnošolskem izobraževanju. Še vedno pa je bilo v šolskem letu 2013/2014 večje kot ob začetku krize (šolsko leto 2008/2009). Na povečanje števila zaposlenih v obdobju 2008–2013 je najbolj vplivalo povečanje števila učiteljev v I. in II. triadi osnovne šole zaradi povečanja števila otrok. Povečalo se je tudi število svetovalnih delavcev, in sicer zaradi povečanja števila učencev s posebnimi potrebami. Po drugi strani so osnovne šole poiskale notranje rezerve pri učiteljih v tretji triadi in pri učiteljih podaljšanega bivanja, njihovo število se je namreč zmanjšalo. Pritisk na zaposlovanje novih kadrov je zmanjšal zamik uvajanja prvega tujega jezika v nižje razrede<sup>7</sup> in zmanjšanje števila ur izbirnih predmetov.<sup>8</sup>

### 1.2.3. Zaposleni v srednjih šolah

Za razliko od predšolske in osnovnošolske ravni izobraževanja se je zaposlenost v srednjih šolah v obdobju 2000–2013 zmanjšala za 14,7 % ob zmanjševanju števila vpisanih zaradi demografskih razlogov. Kot je razvidno iz slike 3, se je po letu 2004 število vpisanih začelo zmanjševati hitreje kot število zaposlenih. Pri tem se je število učiteljev zmanjševalo, število drugih zaposlenih pa povečevalo.

Slika 3: Spremembe števila dijakov in zaposlenih v srednjih šolah, 2000 = 100



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Srednje izobraževanje, različne številke (2004–2007); interni podatki SURS.

Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

V obdobju 2008–2013 se je število zaposlenih zmanjšalo manj kot število vpisanih v srednje šole, kar kaže na nezadostno prilaganje demografskim gibanjem. Ob zmanjšanju števila dijakov za 13,9 % se je v obdobju 2008–2013 za slabo desetino zmanjšalo tudi število zaposlenih. Njihovo število bi se verjetno zmanjšalo še bolj, če ne bi bili v letu 2010 zrahljani normativi za oblikovanje oddelkov<sup>9</sup> in če ne bi bili v šolskem letu 2010/2011 uvedeni organizatorji šolske prehrane<sup>10</sup>. Delež učiteljev v skupnem številu zaposlenih v srednjih

<sup>9</sup> V letu 2010 je bil sprejet Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva.

<sup>10</sup> Po Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (2010) se lahko učitelju, ki opravlja v šoli naloge organizatorja šolske prehrane, tedensko število ur pouka zmanjša, in sicer v odvisnosti od števila dijakov.

<sup>7</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (2010) ter Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (2011).

<sup>8</sup> Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), 2012.

Tabela 5: Zaposleni v srednjih šolah za mladino, 2000–2013

	Število	Rast števila, v %					Struktura, v %				
		2013	2012–2013	2000–2013	2005–2013	2008–2013	2000	2005	2008	2012	2013
<b>SKUPAJ</b>	<b>8.577</b>	<b>-1,8</b>	<b>-14,7</b>	<b>-14,9</b>	<b>-9,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>Učitelji</b>	<b>6.220</b>	<b>-2,7</b>	<b>-20,6</b>	<b>-19,3</b>	<b>-11,4</b>	<b>77,9</b>	<b>76,4</b>	<b>74,5</b>	<b>73,2</b>	<b>72,5</b>	
<b>Drugi zaposleni</b>	<b>2.357</b>	<b>0,6</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>22,1</b>	<b>23,6</b>	<b>25,5</b>	<b>26,8</b>	<b>27,5</b>	
Vodstv., svetoval. in drugi strok. delavci	905	0,3	-3,0	-5,1	-1,8	9,3	9,5	9,8	10,3	10,6	
Vodstveni delavci	261	-0,4	-17,9	-9,7	-3,3	3,2	2,9	2,9	3,0	3,0	
Svetovalni delavci	195	-3,5	-3,9	-0,5	2,1	2,0	1,9	2,0	2,3	2,3	
Drugi strokovni delavci	449	2,5	9,0	-4,3	-2,6	4,1	4,7	4,9	5,0	5,2	
Administrativno in tehnično osebje <sup>1</sup>	1.452	0,8	12,4	2,1	-1,7	12,8	14,1	15,7	16,5	16,9	

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Srednje izobraževanje, različne številke (2004–2007); interni podatki SURS.

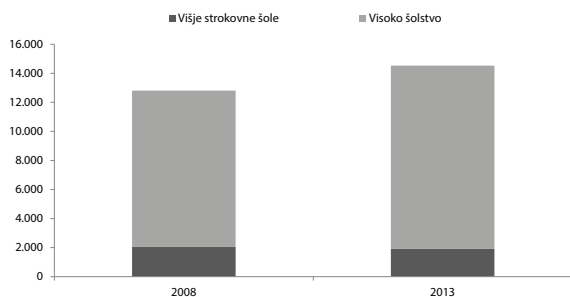
Opombi: Po podatkih za konec šolskega leta. <sup>1</sup>Administrativni in računovodski delavci ter tehnični delavci.

šolah se je tako zmanjšal na 72,5 %, kar je 2,0 o. t. manj kot v letu 2008.

#### 1.2.4. Zaposleni v terciarnem izobraževanju

Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju, ki ga sestavlja višje strokovno in visokošolsko izobraževanje, se je v obdobju 2000–2013 povečalo, čeprav se je število vpisanih precej zmanjšalo. Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju se torej ni prilagajalo demografskih gibanjem. Tako na višjem strokovnem kot na visokošolskem izobraževanju se je v obdobju 2008–2013 precej povečalo število drugega osebja (vodstvenih, administrativnih in drugih strokovnih sodelavcev). Na visokošolskem izobraževanju pa se je povečalo tudi število pedagoškega osebja, kar je vplivalo na izboljšanje razmerja med številom študentov in pedagoškega osebja (več glej v poglavju 2).

#### Slika 4: Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju po vrstah izobraževanja



Vir: SURS.

Število zaposlenih v višjem strokovnem izobraževanju, ki je leta 2013 zaposlovalo 13,1 % vseh zaposlenih v terciarnem izobraževanju, se je v obdobju 2008–

2013 zmanjšalo za 6,8 %, kar je precej manj, kot se je zmanjšalo število vpisanih (za 29,4 %). V obdobju 2008–2013 se je zmanjšalo predvsem število pedagoškega osebja, ki pa ga je bilo v letu 2013 skoraj 3,5-krat več kot leta 2000. Močna rast po letu 2000 je bila povezana tudi z uvajanjem in širjenjem programov višješolskega strokovnega izobraževanja,<sup>11</sup> kar je sicer povečalo dostopnost, vendar je verjetno zmanjšalo kakovost. Po večletnem povečevanju števila pedagoškega osebja se to od šolskega leta 2011/2012 zmanjšuje, na kar je vplivalo zmanjšanje števila vpisanih, v zadnjih letih pa tudi omejevanje zaposlovanja v javnem sektorju.

#### 1.2.4.1 Zaposleni v visokem šolstvu

Število pedagoškega osebja v visokem šolstvu se je v obdobju 2003–2013<sup>12</sup> povečalo za dobro polovico, čeprav se je število vpisanih zmanjšalo za 17,1 % (slika 5). Med pedagoškim osebjem se je število visokošolskih učiteljev povečalo precej bolj kot število visokošolskih sodelavcev, najbolj pa se je povečalo število znanstvenih delavcev (tabela 6).

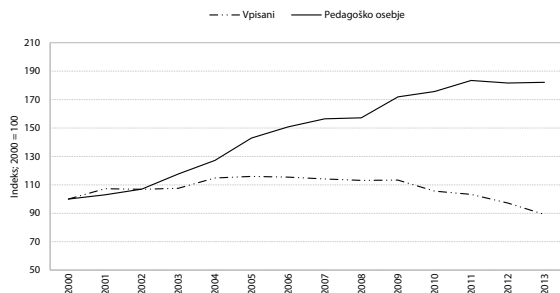
V obdobju 2008–2013 se je število zaposlenih povečalo za 17,2 % kljub močnemu zmanjšanju števila vpisanih na visokošolski študij (za 21,2 %). Še posebej močno se je povečalo število upravnih in administrativnih delavcev ter tehničnega in vzdrževalnega osebja, povečalo pa

<sup>11</sup> Podlago za razvoj programov višjega strokovnega izobraževanja sta dala Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) ter Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI), oba iz leta 1996.

<sup>12</sup> Do šolskega leta 2002/2003 je bilo zajeto le osebje, ki poučuje na rednem dodiplomskem študiju, od šolskega leta 2003/2004 pa tudi osebje, ki poučuje na izrednem in podiplomskem študiju. Tako s podatkom o številu vseh pedagoških delavcev razpolagamo šele od leta 2003 naprej.



**Slika 5: Rast števila vpisanih in pedagoškega osebja v visokošolskem izobraževanju, 2000 = 100**



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, različne številke (2004–2006); interni podatki SURS.

se je tudi število pedagoškega osebja. To je povezano s povečevanjem števila visokošolskih zavodov in širjenjem študijske dejavnosti. Pričakovano nadaljnje zmanjšanje števila vpisanih na visokošolski študij zaradi demografskih razlogov v prihodnjih letih postavlja pod vprašaj veliko število študijskih programov in visokošolskih zavodov.

Kot smo prikazali do zdaj, se število zaposlenih na posameznih ravneh izobraževanja večinoma ni prilagajalo demografskim gibanjem oziroma zmanjševanju števila vpisanih. To se je odrazilo v razmerju med številom učencev/ dijakov/ študentov in številom pedagoškega osebja in višini izdatkov, ki ju analiziramo v naslednjih dveh poglavjih.

## 2. Razmerje med številom učencev in številom pedagoškega osebja

Čprav se pogosto trdi, da manjši oddelki zagotavljajo boljše rezultate učencev, študije tega ne potrjujejo enoznačno. Te sicer kažejo, da imajo lahko slabši učenci nekatere koristi, če so vključeni v manjše oddelke (Piketty in Valdenaire, 2006). Vendar pa študije tudi ugotavljajo, da je vpliv velikosti oddelka na dosežke učencev relativno skromen. Nedvomno pa obstaja pozitiven vpliv manjših oddelkov na uporabo inovativnejših metod poučevanja (OECD, 2014, str. 442).

Razmerje med številom otrok in številom vzgojnega

**Tabela 6: Zaposleni v visokem šolstvu, 2003<sup>1</sup>–2013**

	Število	Rast števila, v %				Struktura, v %		
		2013	2012–2013	2003–2013	2005–2013	2008–2013	2008	2012
<b>SKUPAJ</b>	<b>12.605</b>	<b>0,6</b>	<b>n. p.</b>	<b>n. p.</b>	<b>17,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Pedagoško osebje</b>	<b>8.788</b>	<b>0,3</b>	<b>54,9</b>	<b>27,4</b>	<b>15,9</b>	<b>70,5</b>	<b>69,9</b>	<b>69,7</b>
Visokošolski učitelji	5.634	0,7	75,1	41,9	19,4	43,9	44,7	44,7
- Redni profesorji	1.610	-0,8	78,3	37,4	16,3	12,9	13,0	12,8
- Izredni profesorji	1.154	-1,1	46,1	20,3	9,8	9,8	9,3	9,2
- Docenti	1.754	2,9	91,9	52,1	21,2	13,5	13,6	13,9
- Višji predavatelji	389	-1,3	39,4	27,5	15,4	3,1	3,1	3,1
- Predavatelji	571	5,5	197,4	128,4	62,2	3,3	4,3	4,5
- Lektorji	156	-6,6	11,4	18,2	6,1	1,4	1,3	1,2
Visokošolski sodelavci	3.032	-0,6	24,8	6,3	8,2	26,1	24,3	24,1
- Asistenti	2.467	-0,2	28,3	13,9	7,0	21,4	19,7	19,6
- Učitelji veččin	128	2,4	-30,1	-29,3	-31,9	1,7	1,0	1,0
- Strok. sodelavci s posebnim nazivom	414	0,5	44,3	-3,3	60,5	2,4	3,3	3,3
- Bibliotekarji	23	-43,9	-36,1	-70,5	-54,9	0,5	0,3	0,2
Znanstveni delavci	122	4,3	369,2	69,4	103,3	0,6	0,9	1,0
- Znanstveni svetniki	40	2,6	566,7	566,7	166,7	0,1	0,3	0,3
- Višji znanstveni sodelavci	21	0,0	600,0	133,3	50,0	0,1	0,2	0,2
- Znanstveni sodelavci	61	7,0	258,8	7,0	96,8	0,3	0,5	0,5
<b>Drugi zaposleni<sup>1</sup></b>	<b>3.817</b>	<b>1,4</b>	<b>n.p.</b>	<b>n.p.</b>	<b>20,4</b>	<b>29,5</b>	<b>30,1</b>	<b>30,3</b>
Vodstveni delavci	361	11,1	n.p.	n.p.	23,6	2,7	2,6	2,9
Upravni in administrativni delavci	1.451	7,9	n.p.	n.p.	28,2	10,5	10,7	11,5
Knjižničarji	199	4,7	n.p.	n.p.	8,2	1,7	1,5	1,6
Drugi strokovni delavci	1.414	-7,0	n.p.	n.p.	12,3	11,7	12,1	11,2
Tehnično in vzdrževalno osebje	392	1,8	n.p.	n.p.	28,9	2,8	3,1	3,1

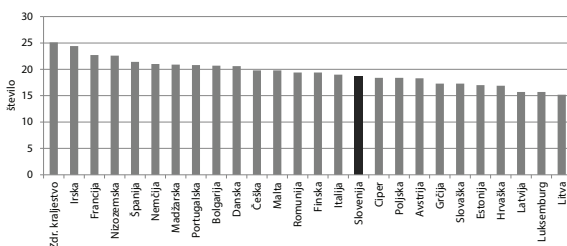
Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, različne številke (2004–2006); interni podatki SURS.

Opomba: <sup>1</sup>Do študijskega leta 2002/03 je SURS spremljal zaposlene, ki poučujejo samo na rednem dodiplomskem študiju, v študijskem letu 2003/04 pa je v raziskovanje vključil tudi osebje, ki poučuje na izrednem in podiplomskem študiju.

osebja v vrtcih (vzgojitelji in pomočniki vzgojiteljev) je v Sloveniji ugodno in se je v obdobju 2008–2013 v prvi (1–2 leti) in drugi starostni skupini (3 leta do vstopa v osnovno šolo) ohranilo na približno enaki ravni. Razmerje je v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami pri nas ugodno. V drugi starostni skupini je bilo v letu 2012 precej nižje od povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so članice OECD (Slovenija: 9,3; EU-21: 11,2).

Tudi na osnovnošolski ravni izobraževanja je razmerje med številom učencev in številom učnega osebja razmeroma ugodno. Na Isced 1 ravni izobraževanja, ki v Sloveniji vključuje prvi dve triadi osnovnošolskega izobraževanja, je nekoliko višje od povprečja EU. Na Isced 2 ravni izobraževanja, ki vključuje zadnjo triado osnovnošolskega izobraževanja pa je precej nižje, kar je verjetno povezano z izbirnimi predmeti in poučevanjem v učnih skupinah, kjer je normativ nižji. Ugodno (nizko) je tudi povprečno število učencev v oddelku, ki je pod povprečjem OECD (OECD; 2014, str. 444). Povprečno število učencev v oddelku<sup>13</sup> je na ravneh Isced 1 in Isced 2 med nižjimi med državami EU<sup>14</sup> (slika 6), čeprav je najvišje dovoljeno število otrok v oddelku 28 eno višjih.<sup>15</sup> Razlogi za to so podružnične šole, kombinirani oddelki in nekateri drugi primeri (vključevanje otrok s posebnimi potrebami, Romi, območja s posebnimi razvojnimi problemi), kjer so normativi nižji. Na osnovnošolski ravni izobraževanja na število zaposlenih vpliva tudi izvajanje razširjenega programa osnovne šole. Nizek delež mater, zaposlenih za skrajšani delovni čas, povečuje potrebo po podaljšanem bivanju otrok. Visoka vključenost otrok<sup>16</sup> v podaljšano bivanje prispeva k usklajevanju delovnega in družinskega življenja družin. Z vidika javnega financiranja in zagotavljanja dodatnih virov ocenjujemo, da bi bilo smiselno razmisliti o sofinanciranju podaljšanega bivanja s strani staršev.

**Slika 6: Povprečno število učencev v oddelku na primarni ravni izobraževanja (v Sloveniji prvi dve triadi osnovne šole), EU, v letu 2012**



Vir: Eurostat.

<sup>13</sup> Države s podobnim razmerjem med številom učencev in številom učnega osebja imajo lahko različno povprečno število učencev v oddelku (Education at a Glance 2014, 2014).

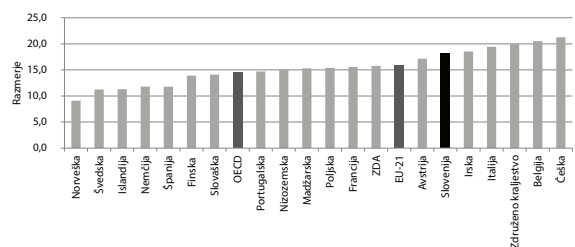
<sup>14</sup> V letu 2012 (šolsko leto 2011/2012) je znašalo na Isced 1 ravni izobraževanja 18,7, na Isced 2 ravni izobraževanja pa 19,6.

<sup>15</sup> Najvišji normativ ima Združeno kraljestvo (Škotska), kjer znaša za Isced 1 in Isced 2 33 učencev. Najnižji normativ na ravni Isced 1 ima Bolgarija (22), na ravni Isced 2 pa Estonija (24) in Belgija (francoska skupnost) (Key data on education in Europe, 2012).

<sup>16</sup> V letu 2015 je bilo po podatkih MIZŠ v podaljšano bivanje od prvega do petega razreda programa osnovne šole vključenih 83,1 % otrok.

Razmerje med številom vpisanih in številom pedagoškega osebja v srednjih šolah Slovenijo uvršča med države, ki imajo število dijakov na učitelja večje od povprečja EU<sup>17</sup>. To razmerje se je v obdobju 2008–2013 poslabšalo. Na to vpliva izredno visoka vključenost mladih (15–19 let) v srednješolsko izobraževanje v Sloveniji, ki precej presega povprečje EU. V terciarnem izobraževanju je razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja prav tako višje od povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so članice OECD<sup>18</sup> (slika 7), čeprav se je v krizi izboljšalo. Na veliko število študentov na pedagoga v Sloveniji pomembno vpliva tudi precejšnje število navideznih vpisov.

**Slika 7: Razmerje med številom študentov in pedagoškega osebja v državah OECD v letu 2012**



Vir: OECD.

Število zaposlenih, višina njihovih plač in razmerje med številom učencev in pedagoškega osebja pomembno vplivajo na višino izdatkov za izobraževanje. Čeprav vlaganja v izobraževanje pozitivno vplivajo na razvoj družbe, se izdatki za izobraževanje med državami močno razlikujejo. Kot bomo prikazali v nadaljevanju, Slovenija za področje izobraževanja namenja v primerjavi z drugimi precej denarja.

### 3. Javni izdatki za izobraževanje v Sloveniji in EU

Celotni javni izdatki za izobraževanje so bili v letu 2012 realno za 7,5 % nižji kot v letu 2008. Znižali so se na vseh ravneh izobraževanja, razen na predšolski, kjer so se povečali za dobro petino. Taka gibanja so povezana s povečanjem števila otrok, vpisanih v vrtece, in s tem povečevanja števila vrtcev, oddelkov v vrtcih ter dodatnim zaposlovanjem, kar smo podrobno obravnavali v prejšnjem poglavju. Javni izdatki so se realno najbolj zmanjšali na srednješolski ravni izobraževanja. Razlogi za to so zmanjšanje števila vpisanih in zaposlenih ter zmanjšanje transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje v letu 2012. Na terciarni ravni izobraževanja je bilo znižanje javnih izdatkov povezano predvsem s krčenjem transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom, medtem ko se izdatki neposredno

<sup>17</sup> V letu 2012 je pri nas znašalo 14,1 (EU: 12,8).

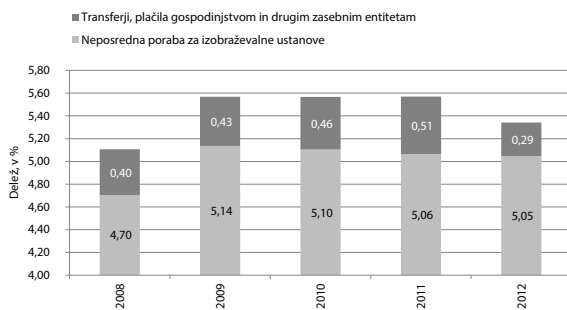
<sup>18</sup> V letu 2012 je pri nas znašalo 18,2 (EU-21: 15,8).



za izobraževalne ustanove niso bistveno zmanjšali. Ob zmanjšanju izdatkov za izobraževalne ustanove so se znižali tudi javni izdatki za osnovnošolsko raven izobraževanja.

Zaradi velikega padca gospodarske aktivnosti so se izdatki v primerjavi z BDP v obdobju 2008–2012 povečali. V letu 2012 so javni izdatki za izobraževanje<sup>19</sup> znašali 5,34 % BDP, pri čemer je za izobraževalne ustanove odpadlo 5,05 % BDP in za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom 0,29 % BDP (slika 8). Po naraščanju so se v letu 2012 zmanjšali zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje (Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev) in zaradi varčevalnih ukrepov, uveljavljenih z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Posledično so se precej zmanjšali predvsem izdatki za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom (slika 11).<sup>20</sup> Po hitri rasti povprečne plače v izobraževanju v letih 2008 in 2009 je v letih 2012 in 2013 prišlo do zmanjšanja povprečne plače, kar je skupaj z umiritvijo rasti zaposlenosti vplivalo na znižanje izdatkov.

**Slika 8: Javni izdatki za izobraževanje v primerjavi z BDP v Sloveniji, 2008–2012, v % BDP<sup>1</sup>**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

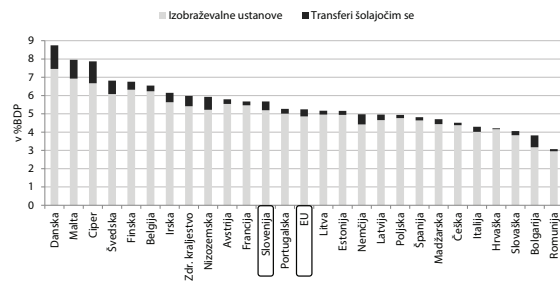
Opomba: <sup>1</sup>Delež javnih izdatkov za izobraževanje v primerjavi z BDP je preračunan glede na objavo BDP avgusta 2014 po metodologiji ESSR 2010.

Javni izdatki za izobraževanje so v letu 2011 v Sloveniji znašali 5,68 % BDP, kar je več kot v povprečju EU (5,25 % BDP). Višji kot v povprečju EU so izdatki za transfere in tudi izdatki za izobraževalne ustanove. Da Slovenija za vzgojo in izobraževanje v primerjavi z drugimi državami namenja precej sredstev, ugotavlja tudi Rakar (2009). Relativno visoki izdatki pri nas so predvsem povezani z visoko vključenostjo mladih v srednješolsko in terciarno izobraževanje.

<sup>19</sup> Celotni javni izdatki za izobraževanje zajemajo vse proračunske izdatke za formalno-stopenjsko izobraževanje mladine in odraslih na ravni države in občin. Zajeti so javni izdatki neposredno za izobraževalne ustanove in transfere gospodinjstvom (štipendije, subvencije za prehrano, vozovnice, bivanje, učbeniki ipd.). Finančni podatki za Slovenijo so zbrani po mednarodno primerljivi metodologiji z vprašalnikom UOE (skupni vprašalnik Unesco, OECD, Eurostat). Prikazani so javni izdatki po mednarodni standardni klasifikaciji izobraževanja ISCED 97, po kateri so zajeti izdatki za vse ravni izobraževanja razen za drugo starostno obdobje.

<sup>20</sup> Delež javnih izdatkov za izobraževanje, izražen v deležu BDP, se je zmanjšal za 0,23 o. t., od tega neposredno za izobraževalne ustanove za 0,02 o. t. in za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom za 0,21 o. t.

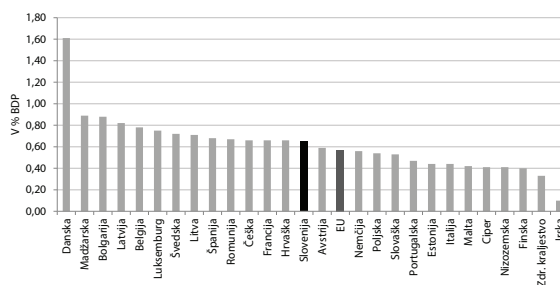
**Slika 9: Javni izdatki za vse ravni izobraževanja v primerjavi z BDP, v državah EU, 2011**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Visoka vključenost otrok v starosti 3–5 let v predšolsko vzgojo in ugodno razmerje med številom otrok in vzgojnega osebja se odraža tudi v relativno visokih izdatkih za predšolsko raven izobraževanja, ki so v letu 2011 (zadnji razpoložljivi mednarodni podatki) v Sloveniji znašali 0,65 % BDP in presegali povprečje EU (0,57 % BDP). Javni izdatki za predšolsko raven izobraževanja v primerjavi z BDP so leta 2011 presegali raven izdatkov v EU za 14 %, največ pa za to raven izobraževanja namenja Danska (1,61 % BDP).

**Slika 10: Javni izdatki za predšolsko vzgojo v letu 2011, v % BDP**



Vir: Eurostat.

Kljub realnemu zmanjšanju izdatkov za osnovnošolsko izobraževanje v obdobju 2008–2013 so se v primerjavi z BDP povečali in so v primerjavi z drugimi državami relativno visoki. Leta 2012 so znašali 2,42 %, kar je za 0,13 o. t. več kot leta 2008. Izdatki za osnovnošolsko izobraževanje v prvi in drugi triadi, ki so v Sloveniji leta 2011 znašali 1,6 % BDP, so precej višji kot v povprečju EU (1,19 % BDP)<sup>21</sup>. Omenjeni izdatki za izobraževanje v Sloveniji presegajo izdatke v povprečju EU za 34 %, kar je po razpoložljivih podatkih najbolj izmed vseh ravni. Po naši oceni na relativno visoke izdatke za prvi dve triadi osnovnošolskega izobraževanja vpliva izvajanje obsežnega razširjenega programa (npr. podaljšano bivanje ipd.).

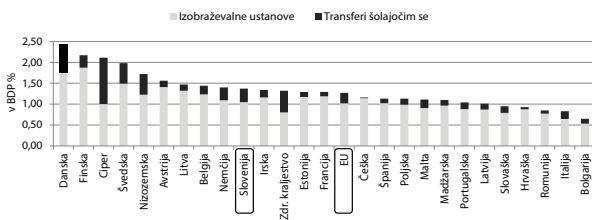
Izdatki za srednješolsko izobraževanje so se v obdobju 2008–2012 zmanjšali. V letu 2012 so znašali 1,05 % BDP,

<sup>21</sup> Mednarodno primerjava izdatkov za osnovne šole je mogoča samo za prvi dve triadi osnovne šole.

kar je za 0,08 o. t. manj kot v letu 2008. Zmanjšanje je v skladu z zmanjšanjem števila vpisanih in zaposlenih v srednjih šolah v obravnavanem obdobju. V zadnjih letih je učinkovitost javnih izdatkov za srednješolsko izobraževanje povečala uvedba financiranja srednjih šol na udeleženca izobraževanja.

Javni izdatki za terciarno izobraževanje presegajo povprečje EU in so se v obdobju krize povečali. V letu 2011 so znašali 1,37 % BDP (EU: 1,27 % BDP). Na preseganje vpliva nadpovprečno visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje<sup>22</sup>, kar vpliva tudi na to, da se po izdatkih na udeleženca Slovenija uvršča med države z relativno nizkimi izdatki na udeleženca. V letu 2012 je v Sloveniji prišlo do precejšnjega zmanjšanja izdatkov zaradi zmanjšanja transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom. Kljub zmanjšanju transferov šolajočim se na terciarni ravni deleži transferov v Sloveniji precej presegajo povprečje EU. Naraščanje izdatkov je problematično, saj se število vpisanih močno zmanjšuje.

**Slika 11: Javni izdatki za terciarno izobraževanje v primerjavi z BDP, države EU, 2011**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

## 4. Sklepne misli z ugotovitvami in predlogi

Slovenija presega povprečje EU po deležu zaposlenih v izobraževanju, zaostaja pa po zaposlenosti v javni upravi ter v zdravstvu in socialnem varstvu. V izobraževanju presegamo povprečje EU po deležu zaposlenih v osebah za 0,5 o. t. Povprečje presega še bolj, če zaposlenost v izobraževanju merimo v opravljenih delovnih urah. Manjši pa je delež zaposlenih v zdravstvu, kjer za povprečjem EU zaostajamo za 1,3 o. t., in socialnem varstvu, kjer zaostajamo za 2,4 o. t., kar je v veliki meri povezano s slabše razvitim zasebnim izvajanjem teh dejavnosti v Sloveniji, zlasti na področju dolgotrajne oskrbe.

Skupno število zaposlenih v izobraževanju v Sloveniji je v zadnjih desetih letih naraščalo hitreje kot v EU. Na predšolski ravni se je v obdobju 2008–2013 nadaljevala hitra rast zaposlenih, ki pa je zaostajala za povečanjem števila otrok v vrtcih. Še posebej izstopa

<sup>22</sup> V letu 2012 je vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje v Sloveniji znašala 48,3 % (EU: 31,5 %).

veliko povečanje števila vodstvenih, svetovalnih in drugih strokovnih delavcev, kar je lahko problematično z javnofinančnega vidika in verjetno skriva priložnosti za racionalizacijo. V obdobju 2000–2013 se je v osnovnih šolah (OŠ) število zaposlenih precej povečalo, čeprav se je število vpisanih močno zmanjšalo. Naraščanje števila zaposlenih v OŠ se je nadaljevalo tudi v obdobju krize, vendar se je rast upočasnila. V obdobju krize se je v osnovnih šolah povečalo predvsem število svetovalnega in administrativno-tehničnega osebja. Na ravni osnovnošolskega izobraževanja vzbujajo skrb veliko povečanje deleža učencev s posebnimi potrebami, med katerimi je okoli polovica učencev s primanjkljaji na posameznih področjih učenja. Hitro naraščanje števila učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah pomeni pritisk na povečanje zaposlenih, ki je lahko problematično z vidika javnega financiranja. S tega vidika je tudi smiselno proučiti upravičenost tako velikega deleža učencev s primanjkljaji na posameznih področjih učenja in omejiti pravice, ki iz tega statusa izhajajo in povzročajo stroške.

V srednjih šolah se je v obdobju 2008–2013 število zaposlenih sicer zmanjšalo, vendar je bilo zmanjšanje manjše kot upad števila vpisanih, kar je predvsem posledica povečanja števila administrativnega in tehničnega osebja. Združevanje in racionalizacija administrativno-tehničnih služb v srednjih šolah bi bilo tako lahko področje za možne prihranke. Na ravni terciarnega izobraževanja se soočamo s problemom naraščanja števila zaposlenih kljub velikemu zmanjšanju števila vpisanih. Čeprav visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje zagotavlja dostopnost, je vprašljiva z vidika učinkovitosti, saj ima Slovenija največjo stopnjo vključenosti mladih v terciarno izobraževanje v EU in relativno nizko učinkovitost študija. Ob pričakovanem nadaljnjem zmanjšanju števila vpisanih na visokošolski študij zaradi demografskih razlogov pa je problematično tudi veliko število študijskih programov in visokošolskih zavodov. Ob slabi zaposljivosti diplomantov nekaterih programov je smiselno razmisliti o spremembi financiranja, ki bi kot merilo za dodeljevanje sredstev pogojevala tudi z zaposljivostjo diplomantov in učinkovitostjo njihovega študija. S tega vidika je smiselno nadaljevati tudi aktivnosti za zmanjšanje navideznih vpisov. Prav tako pa je z vidika demografskih gibanj in učinkovitosti terciarnega izobraževanja smiseln premislek o (ne) racionalnosti mreže visokošolskih zavodov in o (pre) velikem številu študijskih programov.

Z javnofinančnega vidika je najbolj problematična rast zaposlenosti v osnovnih šolah. V osnovnih šolah dela več kot polovica zaposlenih v izobraževanju, njihove plače pa se skoraj v celoti financirajo iz državnega proračuna. S tega vidika je predvsem osnovno šolstvo področje, kjer bi v naslednjih letih morali omejiti nadaljnje zaposlovanje, in to ne glede na dejstvo, da se bodo generacije otrok, ki vstopajo v osnovno

šolo v naslednjih letih, nekoliko povečale. Glede na visoko rast zaposlenosti v preteklem desetletju, ko so generacije otrok v osnovnih šolah še upadale, bi moralo biti v osnovnih šolah še dovolj rezerve, da se rast zaposlenosti omeji z ustreznimi prerazporeditvami. Visoka vključenost otrok<sup>23</sup> v podaljšano bivanje, ki ga zagotavljajo osnovne šole, prispeva k usklajevanju delovnega in družinskega življenja družin. Vendar bi bilo z vidika javnega financiranja in zagotavljanja dodatnih virov smiselno razmisliti o sofinanciranju tega bivanja s strani staršev.

Razmerje med številom pedagoškega osebja in številom otrok je ugodno na ravni predšolskega in osnovnošolskega izobraževanja. V vrtcih je omenjeno razmerje pri nas precej pod povprečjem držav EU, ki so članice OECD (Slovenija: 9,3; EU-21: 11,2). Prav tako je povprečno število otrok v oddelku med najnižjimi med državami EU v prvih dveh triadah osnovne šole. Povečanje velikosti oddelkov tako pomeni enega izmed možnih ukrepov za omejevanje rasti zaposlovanja in izdatkov na predšolski in osnovnošolski ravni izobraževanja.

Posledica visoke vključenosti mladih v izobraževanja in ugodnih standardov so relativno visoki javni izdatki za izobraževanje. V letu 2012 so javni izdatki za izobraževanje znašali 5,34 % BDP, kar je več kot v povprečju EU. Ugodno razmerje med številom otrok in številom vzgojiteljev v vrtcih se kaže v nadpovprečnih javnih izdatkih za predšolsko raven izobraževanja, ki povprečno raven izdatkov v primerjavi z BDP presegajo za 14 %. Najbolj pa povprečje EU presegajo izdatki za prvo in drugo triado osnovnošolskega izobraževanja, za katero je Slovenija v letu 2011 namenjala 1,6 % BDP (EU: 1,19 % BDP). Možnost zmanjšanja teh izdatkov izhaja iz že prej omenjenega povečanja velikosti oddelkov. Tudi javni izdatki za terciarno raven so v letu 2011 presegali povprečje EU, na kar je vplivala predvsem nadpovprečna vključenost mladih v terciarno izobraževanje in nadpovprečno veliki transferi šolajočim se. Kljub zmanjšanju v letu 2012 so transferi šolajočim se, ki zajemajo štipendije, subvencije za prehrano, prevoz in bivanje ipd., področje, kjer so možni prihranki. Ob relativno visokih javnih izdatkih za terciarno izobraževanje so zasebni izdatki za terciarno izobraževanje relativno nizki. Možnost za povečanje izdatkov na udeleženca na terciarni ravni je tako uvedba šolnin, ki bi lahko prispevala tudi k večji učinkovitosti študija. Morebitno uvedbo šolnin pa bi morala spremljati vzpostavitev sistema študijskih pomoči (štipendije, dolgoročna študentska posojila), ki ga poznajo številne druge države (UMAR, 2014, str. 39).

## Literatura in viri

Blatchford, P. (2009). *Class size v Anderman, Eric (ur.). Psychology of Classroom Learning: An Encyclopedia*, Detroit: Macmillan Reference USA/Gale Cengage Learning.

Černoša, S. (2012). *Razvoj sistema izobraževanja v Sloveniji v luči uresničevanja skupnih evropskih ciljev, analiza uresničevanja ciljev izobraževanje in usposabljanje 2010: 2000–2010. Dosegljivo julija 2015 na: [http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/01\\_12\\_cernosa\\_razvoj\\_sistema.pdf](http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/01_12_cernosa_razvoj_sistema.pdf).*

Eurostat Portal Page - Economy and Finance - National accounts (including GDP)- Employment. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal Page Population and Social Condition – Education and Training. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal Page Population and Social Condition – Population. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Interni podatki SURS-a o številu zaposlenih v izobraževanju po statistiki izobraževanja. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

OECD (2014). *Education at glance 2014*. Paris: OECD.

Piketty, T., in Valdenaire, M. (2006). *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Paris: Ministère de l'éducation nationale.

Podatki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport o vključenosti otrok v osnovni šoli v podaljšano bivanje. (2015). Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva. Uradni list RS, št. 62/2010.

Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 73/2000.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 75/2005.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 33/2008.

<sup>23</sup> V letu 2015 je bilo po podatkih MIZŠ v podaljšano bivanje od prvega do petega razreda programa osnovne šole vključenih 83,1 % otrok.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 47/2010.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 47/2013.

Rakar, T. (2009). Izobraževanje in izobraženost mladih. V Rakar, T., in Boljka, U. (ur.): Med otroštvom in odraslostjo – Analiza položaja mladih v Sloveniji 2009. Dosegljivo julija 2015 na: [http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/pdf/PDF\\_verzija\\_Med-otrostvom-in-odraslostjo.pdf](http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/pdf/PDF_verzija_Med-otrostvom-in-odraslostjo.pdf).

SI-STAT podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SI-STAT podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SI-STAT podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Prebivalstvo. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2001/2002 in na začetku šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2001/2002 in na začetku šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2002/2003 in na začetku šolskega leta 2003/2004. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2002/2003. (2005). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2003/2004 in na začetku šolskega leta 2004/2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2004/2005 in na začetku šolskega leta 2005/2006. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta

2005/2006 in na začetku šolskega leta 2006/2007. (2007). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2006/2007 in na začetku šolskega leta 2007/2008. (2008). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2004. (2005). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Pedagoško osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, Slovenija, 2005. (2006). Prva objava, 14. 8. 2006. Ljubljana: SURS.

Statistične informacije: Srednje izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2000/2001 in začetek šolskega leta 2001/2002 ter konec šolskega leta 2001/2002 in začetek šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2002/2003 in začetek šolskega leta 2003/2004 ter konec šolskega leta 2003/2004 in začetek šolskega leta 2004/2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2004/2005 in začetek šolskega leta 2005/2006. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2005/2006 in začetek šolskega leta 2006/2007. (2007). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

UMAR (2014). Poročilo o razvoju 2014. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov. Uradni list RS, št. 7/2011.

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI). Uradni list RS, št. 12/1996.

Zakon o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOSn-G). Uradni list

RS, št. 107/2010.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-H). Uradni list RS, št. 87/2011.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-I). Uradni list RS, št. 63/2013.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih (ZVrt-B). Uradni list RS, št. 78/2003.

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) iz leta 2012.  
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-G). Uradni list RS, št. 36/2008.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-A). Uradni list RS, št. 118/2006.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1). Uradni list RS, št. 58/2011.



# PRVI UČINKI SPREMEMB REGULACIJE TRGA DELA IZ LETA 2013 NA SEGMENTACIJO IN FLEKSIBILNOST TEGA TRGA V SLOVENIJI

dr. Alenka Kajzer, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: J410, J420

UDK: 331.5(497.4)

## Povzetek

*Varovanje zaposlitve je institucija trga dela, ki pomembno vpliva na prilagajanje trga dela, še zlasti v obdobju gospodarske krize. Varovanje zaposlitve merimo z indeksi varovanja zaposlitve, ki so jih razvili strokovnjaki OECD. V letu 2013 je Slovenija sprejela novi Zakon o delovnih razmerjih in spremembe Zakona o urejanju trga dela, s katerimi je zmanjšala varovanje zaposlitve. V članku analiziramo, ali so spremembe v regulaciji trga dela vodile k zmanjšanju segmentacije in povečanju fleksibilnosti trga dela. Analiza kaže, da so spremembe v prvem letu po uveljavitvi delovale za zmanjšanje segmentacije. Učinki na povečanje fleksibilnosti pa se še niso v celoti pokazali.*

**Ključne besede:** fleksibilnost trga dela, segmentacija, varovanje zaposlitve

## Abstract

*Employment protection is a labour market institution that has had an important impact on labour market adjustment during the current economic crisis. Employment protection is measured using employment protection indices developed by the OECD. In 2013, Slovenia adopted the new Labour Relations Act and amended the Labour Market Regulation Act, which led to a reduction in employment protection. This paper analyses whether the changes to the labour market regulations have led to lower labour market segmentation and increased labour market flexibility. The analysis reveals that although market flexibility has not yet improved, the changes in labour market regulation have led to lower segmentation.*

**Key words:** labour market flexibility, labour market segmentation, employment protection

## Uvod

Z gospodarsko krizo je sposobnost prilagajanja trga dela nižji ravni gospodarske aktivnosti, na katero pomembno vplivajo institucije trga dela, pridobila na pomenu. To se kaže tudi v povečanem številu reform na področju trga dela v obdobju krize v EU. Po metodologiji Ekonomske komisije se med reforme trga dela (zbirka podatkov LABREF) uvrščajo spremembe na naslednjih področjih: obdavčitev dela, nadomestila za brezposelnost, druga z blaginjo povezana nadomestila, varovanje zaposlitve, zgodnji umik s trga dela (predčasno upokojevanje in invalidsko upokojevanje), določanje plač, delovni čas ter migracije in mobilnost. Analiza reform trga dela v EU na podlagi zbirke podatkov LABREF kaže, da so bile reforme v obdobju krize izvedene v dveh fazah. Tako po začetku krize (2008–2009) so bile najpogostejše na področju aktivne politike zaposlovanja, obdavčitve dela, nadomestil za brezposelnosti in t. i. dodatnih ugodnosti v primeru zaposlenosti (in-work benefits). V drugi fazi krize (2010–2011) pa prevladujejo reforme na področju

varovanja zaposlitve, oblikovanja plač in delovnega časa (Turrini et al., 2014).

Slovenija je v letu 2013 s ciljem zmanjšati segmentacijo in povečati fleksibilnost trga dela sprejela spremembe v regulaciji trga dela, ki so zmanjšale varovanje zaposlitve. Pri ocenjevanju učinkov sprememb v regulaciji trga dela, ki je predmet tega prispevka, smo izhajali iz obsežne teorije učinkov varovanja zaposlitve na gibanja in stanje na trgu dela ter izsledkov empiričnih analiz učinkov, ki so bile izvedene za druge države.

Garibaldi (1998) ali Mortensen in Pissarides (1999) ter Cahuc in Zylbeber (2004) ugotavljajo, da močno varovanje zaposlitve zmanjšuje tako nastajanje kot ugašanje delovnih mest. Mortensen in Pissarides (1999) menita, da stroški odpuščanja do neke mere pojasnjujejo razlike med stopnjami realokacije zaposlenih v malih in velikih podjetjih. Omenjena avtorja ugotavljata, da se velika podjetja v Evropi soočajo z večjimi omejitvami pri odpuščanju, ki izhajajo iz močnejšega zakonskega



varovanja zaposlitve kot v ZDA. To vpliva na manjše stopnje realokacije zaposlenih v EU, s tem pa je tudi manjša fleksibilnost trga dela. Podobno s pomočjo modelov delnega ravnovesja dokazujeta tudi Bentolila in Bertola (1990), ki pravita, da stroški odpuščanja vplivajo na odločitve podjetij o najemanju in odpuščanju delavcev. Micco in Pages (2006) pa s podatki o vstopu in izstopu iz podjetja dokazujeta, da varovanje zaposlitev pomembno vpliva na realokacijo dela oziroma na mobilnost delovne sile med podjetji.

Države s skromnim varovanjem zaposlitve oziroma zelo fleksibilno ureditvijo trga dela imajo pogosto zelo nizek delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (npr. Združeno kraljestvo, Irska in Estonija), na drugi strani pa imajo države s togo ureditvijo trga dela oziroma močnim varovanjem rednih zaposlitev visok delež začasnih oblik dela (npr. Portugalska, Španija). Na vpliv varovanja zaposlitev za nedoločen čas (redne zaposlitve) na razširjenost zaposlitev za določen čas opozarjajo Bentolila et al. (2012). Tako navajajo Španijo, ki je leta 1984 skoraj povsem liberalizirala zaposlovanje za določen čas in ohranila precejšnje varovanje rednih zaposlitev, kar je pripeljalo do velikega povečanja zaposlovanja za določen čas. V obdobju 1987–1992 se je tako delež začasnih zaposlitev v Španiji več kot podvojil in presegel 30 %. Močna segmentacija trga dela je tako že desetletja značilna za španski trg dela. Močna segmentacija je značilna tudi za trg dela v Sloveniji, na kar poleg močnega varovanja zaposlitve vpliva tudi študentsko delo.

V splošnem izsledki empiričnih analiz vpliva varovanja zaposlitve na stanje na trgu dela kažejo, da manjše varovanje praviloma povečuje tokove v brezposelnost in iz nje ter zmanjšuje brezposelnost ranljivih skupin, dolgotrajno brezposelnost in segmentacijo trga dela. Učinki sprememb, ki zmanjšujejo varovanje zaposlitve, pa so seveda odvisni tudi od gospodarskih razmer (Bouis et al., 2012). Kadar manj toga zakonodaja podjetjem dopušča lažje prilagajanje različnim gospodarskim razmeram, imajo reforme v ugodnih gospodarskih razmerah pozitiven učinek na zmanjševanje brezposelnosti, saj podjetja lažje in hitreje zaposlujejo. Uveljavitev takih sprememb varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost in s tem povečano brezposelnost.

Cilj prispevka je analizirati učinke sprememb v zakonski ureditvi trga dela, ki so bile sprejete v letu 2013, na segmentiranost in fleksibilnost trga dela v Sloveniji. V skladu s teoretičnimi izhodišči in izsledki empiričnih analiz pričakujemo, da je zmanjšanje varovanja zaposlitve prispevalo k zmanjšanju segmentacije in povečanju fleksibilnosti slovenskega trga dela.

Analiza učinkov temelji na razpoložljivih virih podatkov (anketa o delovni sili; statistični register delovno aktivnih) in na relativno preprostih kazalnikih, ki bi lahko

pokazali učinke sprememb. Izbira kazalnikov temelji na strokovni presoji, ki upošteva teorijo in empirične analize s področja vplivov zmanjšanja varovanja zaposlitev na gibanja na trgu dela in na obnašanje posameznikov. Na podlagi teh kazalnikov preizkusimo dve hipotezi. Ugotovitve glede preizkušanja prve hipoteze, da se je po spremembah v regulaciji trga dela zmanjšala segmentacija, predstavljamo v tretjem poglavju. Drugo hipotezo, da se je po spremembah povečala fleksibilnost trga dela, pa predstavljamo v četrtem poglavju.

V prvem poglavju članka predstavljamo zakonske spremembe, ki so bile sprejete v letu 2013. V drugem poglavju predstavimo uporabljeno metodologijo, z njenimi prednostmi in omejitvami. V tretjem poglavju se osredotočimo na vprašanje segmentacije trga dela v Sloveniji in analize učinkov sprememb v regulaciji na njeno zmanjšanje. V četrtem delu obravnavamo problem fleksibilnosti trga dela in analize učinkov sprememb na fleksibilnost trga dela. V sklepu poleg ugotovitev analize predstavimo še ključne probleme na trgu dela v Sloveniji in izzive za prihodnost.

## 1. Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji v letu 2013

Sredi aprila 2013 so začeli veljati novi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A), ki so prinesli spremembe, ki so znižale varovanje zaposlitve, merjene z OECD-jevi indeksom varovanja zaposlitve. Skupaj pomenijo formalno podlago za spremembe na trgu dela v Sloveniji, ki ga že vrsto let zaznamujejo ocene o nefleksibilnosti oziroma nezmožnosti prilagajanja razmer na trgu dela makroekonomskemu položaju in posledično slabši konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Zato so bili osrednji cilji sprememb: (i) zmanjšanje segmentacije trga dela, (ii) povečanje fleksibilnosti, (iii) povečanje delovnopравниh varstva in preprečevanja zlorab ter (iv) povečanje vloge kolektivnih pogajanj. Predmet tega članka so morebitni učinki na zmanjšanje segmentacije in povečanje fleksibilnosti trga dela.

Glavnina sprememb za zmanjšanje segmentacije se je nanašala na: (i) zmanjšanje razlike v stroških zaposlitve za delodajalca med zaposlitvijo za določen in zaposlitvijo za nedoločen čas ( uvedba odpravnin pri zaposlitvah za določen čas, pri zaposlitvah za nedoločen čas pa zmanjšanje odpravnin in skrajšanje odpovednih rokov, povišanje prispevka za primer brezposelnosti v primeru zaposlitve za določen čas), (ii) poenostavljanje postopkov pri odpovedi zaposlitve za nedoločen čas in (iii) omejevanje možnosti veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Za povečanje fleksibilnosti so bile z ZDR-1 poleg zmanjšanja odpravnin, skrajšanja odpovednih rokov in



Tabela 1: OECD-jevi indeksi varovanja zaposlitve\* v Sloveniji pred spremembami v regulaciji v letu 2013 in po njih

	varovanje redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved (EPRC)	varovanje redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi (EPR)	dodatne zahteve v primeru kolektivne odpovedi (EPC)	ureditev začasnih oblik zaposlenosti (EPT)
Slovenija – 2013 (pred spremembo)	2,67	2,39	3,38	2,50
Slovenija – maj 2013 (po spremembi)	2,39	1,99	3,38	2,13
Netehtano povprečje OECD	2,29	2,04	2,91	2,08

Vir: OECD (2014).

Opomba: \*OECD-jevi indeksi varovanja zaposlitve vsebujejo oceno 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih zajemajo tri področja regulacije, to je varovanje redno zaposlenega zoper individualno odpoved, urejenost začasnih oblik zaposlenosti in specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju (OECD; 2014). Na podlagi ocen posameznih komponent OECD oblikuje štiri indekse: (i) indeks varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi (EPR), (ii) indeks dodatnih zahtev v primeru kolektivne odpovedi (EPC), (iii) indeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved, ki združuje indeksa EPR in EPC, ter (iv) indeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti (EPT). Vrednosti indeksov se gibljejo med 0 in 6, pri čemer višja vrednost kaže na večjo togost. Do leta 2013 je OECD uporabljal le celotni indeks varovanja zaposlitve (total EPL), ki so ga sestavljali trije podindeksi: podindeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno odpoved, podindeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti in podindeks dodatnih zahtev v primeru kolektivnega odpuščanja. Ker je OECD metodologijo spremenil šele v letu 2013, večina obstoječih empiričnih analiz vključuje samo celotni indeks varovanja zaposlitve.

poenostavitve postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, ki lahko delujejo tudi za zmanjšanje segmentacije, uveljavljene še spremembe na naslednjih področjih: (i) možnost opravljanja drugega dela, (ii) možnost začasnega čakanja na delo, (iii) možnost začasnega in občasnega dela upokojenecv, (iv) manjše varovanje zaposlenosti starejših in (v) vključevanje delavcev v ustrezne ukrepe aktivne politike na trgu dela že v času odpovednega roka (več glej Poročilo DS 2013).

Za povečanje delovnopravne varnosti zaposlenih so bile narejene zakonske spremembe predvsem na naslednjih področjih: (i) ureditev zaposlitve za določen čas, (ii) ureditev dela delavcev prek agencij za posredovanje delavcev, (iii) ureditev zagotavljanja finančne in socialne varnosti delavcev ter (iv) možnosti mediacije, sodnega varstva in sankcioniranja prekrškov.

Da bi se povečala vloga socialnih partnerjev pri urejanju delovnih razmerij, je ZDR-1 omogočil, da se s kolektivno pogodbo nekatere pravice za delavce določijo drugače, kot določa zakon. Te možnosti zakon dopušča na naslednjih področjih: (i) začasna odreditev drugega ustreznega oziroma primerne dela, (ii) določitev drugih primerov sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas, (iii) določitev kvote za agencijske delavce, (iv) določitev daljšega odpovednega roka, če pogodbo o zaposlitvi odpoveduje delavec (59. člen), (v) uvedba pripravništva, (vi) določitev pogojev za pridobitev pravice do odpravnine ob upokojitvi in njene višine, (vii) določitev povprečne časovne omejitve nadurnega dela, (viii) drugačno urejanje delovnega časa, (ix) določitev disciplinskih sankcij, (x) določitev dodatka za delovno dobo.

Če navedene spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji ocenimo z indeksom varovanja zaposlitve, so bile največje spremembe narejene na področju varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi delovnega razmerja za nedoločen čas. Po

ocenah OECD je bilo s spremembo zakonodaje v letu 2013 od 22 elementov, ki jih vsebuje indeks varovanja zaposlitve, sedem ocenjenih kot manj restriktivnih (znižanje vrednosti) in dva kot bolj restriktivna (povečanje vrednosti ocene). To je pripeljalo do znižanja indeksa varovanja zaposlitve redno zaposlenega zoper individualno odpoved (EPR) in indeksa ureditve začasnih zaposlitev (EPT). Ureditev v primeru individualne odpovedi je po spremembah v letu 2013 postala fleksibilnejša kot v povprečju OECD, ureditev začasnih zaposlitev pa je še nekoliko nad povprečjem OECD. Ureditev kolektivnega odpuščanja se lani ni spremenila (glej Tabelo 1).

Poleg sprememb, ki so bile uveljavljene z novim Zakonom o delovnih razmerjih, bi na reševanje problemov trga dela lahko pozitivno vplivala tudi druga zakonodaja. Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših naj bi delovala sprejeta pokojninska reforma (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)). Na povečanje stopnje pa bi lahko vplivala tudi sprememba ZUTD-A, ki je uvedla možnost začasnega in občasnega dela upokojenecv. To bi lahko omogočilo starejšim ponoven vstop na trg dela in jim dalo možnost za ohranitev družbenega in individualnega udejstvovanja ter dodatnega zaslужka. Hkrati sta ZPIZ-2 in Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (ZIUPTDSV) uvedla tudi spodbude za zaposlovanje mladih za nedoločen čas.

## 2. Metodologija in podatki

Analiza učinkov temelji na razpoložljivih virih podatkov in na relativno preprostih kazalnikih, ki bi lahko pokazali učinke sprememb v relativno kratkem času od uveljavitve sprememb. Uporabili smo podatke ankete o delovni sili, ki jo četrletno izvaja in objavlja SURS, in mesečne podatke o sklenjenih novih pogodbah

o zaposlitvi, ki smo jih pridobili iz registra delovno aktivnega prebivalstva. Izbira kazalnikov temelji na strokovni presoji, ki upošteva teorijo in empirične analize s področja vplivov zmanjšanja varovanja zaposlitev na gibanja na trgu dela in na obnašanje posameznikov. Izbira metode za analizo kazalnikov trga dela je posledica relativno kratkega obdobja od uveljavitve sprememb, ki ne omogoča uporabe ekonometričnih metod, ki bi omogočile enoznačno identifikacijo učinkov sprememb v regulaciji in identifikacijo tudi drugih dejavnikov, ki lahko vplivajo na doseganje ciljev.

Hipotezo, da so spremembe pripomogle k zmanjšanju segmentacije, preizkusimo s pomočjo podatkov o na novo sklenjenih pogodbah o zaposlitvah glede na tip pogodbe. V skladu s teoretičnimi izhodišči lahko pričakujemo, da se bo ob zmanjšanju varovanja zaposlitve povečalo zaposlovanje za nedoločen čas, kar bo postopoma vodilo v manjši delež zaposlenih z zaposlitvami za določen čas in s tem v manjšo segmentacijo trga dela. V ta namen smo analizirali gibanje števila na novo sklenjenih pogodb glede na tip pogodbe po podatkih statističnega registra delovno aktivnih prebivalcev (SRDAP). Tako smo analizirali medletne in mesečne spremembe števila na novo sklenjenih pogodb za določen in nedoločen čas ter deleže novih zaposlitev za nedoločen čas po starostnih skupinah pred uveljavitvijo sprememb v regulaciji in po njej. Ker so spremembe v regulaciji začele veljati sredi aprila 2013, smo deleže zaposlitve za nedoločen čas primerjali v obdobjih od aprila do decembra v letih 2012, 2013 in 2014.

Hipotezo o povečanju fleksibilnosti smo preizkušali s pomočjo izračuna stopnje realokacije brezposelnih in stopnje realokacije zaposlenih. Stopnja realokacije brezposelnih, ki smo jo opredelili kot vsoto stopnje priliva v brezposelnost in odliva iz brezposelnosti, lahko pokaže na povečanje tokov v brezposelnosti in iz brezposelnosti ter večjo dinamiko na trgu dela. V tem primeru smo uporabili podatke anket o delovni sili. Stopnjo realokacije zaposlenih pa smo izračunali kot razmerje med seštevkom novih zaposlitev in odliva iz zaposlitve v primerjavi s povprečnim številom zaposlenih v četrtletju. Pri tem smo uporabili podatke iz statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva.

Prednost uporabljene preproste metodologije je možnost zaznave sprememb v trendih na trgu dela oziroma v izbranih kazalnikih v relativno kratkem obdobju. Osnovna pomanjkljivost uporabljene metode pa je, da ne moremo enoznačno izolirati zgolj učinkov sprememb v regulaciji in izločiti vpliva drugih dejavnikov, predvsem sprememb gospodarskih razmer. Slabosti uporabljene metode se zavedamo tudi pri interpretaciji izsledkov analize, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

### 3. Učinki sprememb na segmentacijo trga dela

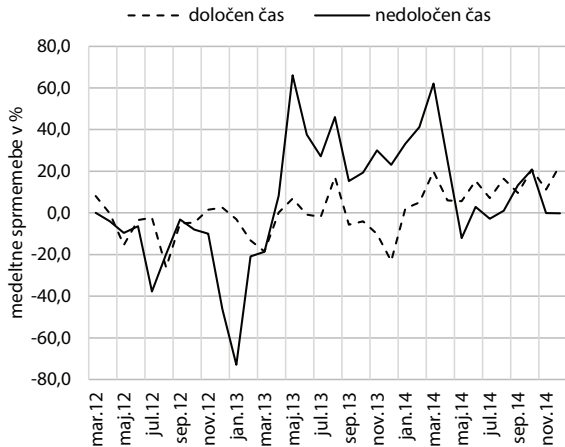
Segmentacija je v Sloveniji že vrsto let pereč problem trga dela. V prvem obdobju po začetku krize se je sicer najprej zmanjšal delež zaposlenih za določen čas v skupnem številu zaposlenih v delovnem razmerju, saj so se delodajalci na znižanje gospodarske aktivnosti najprej odzvali z nepodaljševanjem pogodb za določen čas. Delež zaposlitev za določen čas je začel naraščati šele proti koncu leta 2009, ko so bila ob nadaljevanju upadanja gospodarske aktivnosti podjetja prisiljena začeti procese prestrukturiranja tudi z zmanjševanjem števila zaposlenih. Na povečevanje deleža začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah v obdobju 2009–2012 sta vplivali relativno visoka stopnja varovanja zaposlitve za nedoločen čas in velika negotovost podjetij glede prihodnjega povpraševanja v razmerah skromnega okrevanja gospodarske aktivnosti v letih 2010 in 2011. Trg dela je zato postajal vse bolj segmentiran: na eni strani zaposleni z varnejšo zaposlitvijo za nedoločen čas, katerih delež se je z leti začel zmanjševati, na drugi strani pa naraščajoč delež zaposlenih s fleksibilnejšo obliko dela. Fleksibilnim oblikam je praviloma bolj izpostavljen pretežni del iskalcev prve ali nove zaposlitve.

Poleg segmentacije glede na tip zaposlitve se je trg razdelil tudi glede na starost zaposlenih. Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) je zelo nizka, med najnižjimi v EU, poleg učinkov zgodnjega upokojevanja v preteklosti na to vplivajo tudi manjše možnosti oziroma ovire za zaposlovanje starejših. Padec stopnje delovne aktivnosti mladih (15–24 let) v obdobju 2008–2013 je bil bistveno večji kot v starostni skupini 25–64 let, kar je predvsem posledica tega, da so mladi najpogosteje zaposleni za določen čas ali prek študentskega servisa. Zniževanje obsega takih zaposlitev pa so delodajalci uporabljali kot najpogostejši instrument za prilagajanje nižji gospodarski aktivnosti. Zaradi velike razširjenosti študentskega dela med mladimi je delež začasnih zaposlitev pri nas najvišji v EU.

S pomočjo izbranih kazalnikov trga dela smo preizkusili hipotezo, ali se je segmentacija trga dela po uveljavitvi sprememb začela zmanjševati. V ta namen smo analizirali gibanje števila novosklenjenih pogodb glede na tip pogodbe po podatkih statističnega registra delovno aktivnih prebivalcev (SRDAP). Število novih zaposlitev za nedoločen čas je po uveljavitvi sprememb začelo naraščati hitreje kot število novih zaposlitev za določen čas. Hitrejša rast je značilna za prvo leto po uveljavitvi sprememb (od aprila 2013 do marca 2014), pri čemer je število novih zaposlitev za nedoločen čas med mladimi (15–29 let) medletno višje, za določen čas pa nižje. V prvem letu po uveljavitvi sprememb je bilo število novosklenjenih pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas za 32,6 % večje kot v letu pred spremembami, število novosklenjenih pogodb za določen čas pa je ostalo na podobni ravni kot pred spremembami. Taka

gibanja lahko postopno pripeljejo do manjše starostne segmentacije trga dela. Kot je razvidno s slike 1, je ob negotovem okrevanju gospodarske aktivnosti v letu 2014 ponovno začelo hitreje naraščati zaposlovanje za nedoločen čas, vendar je delež novih zaposlitev za določen čas v letu 2014 še vedno nižji, kot je bil pred spremembami v regulaciji trga dela.

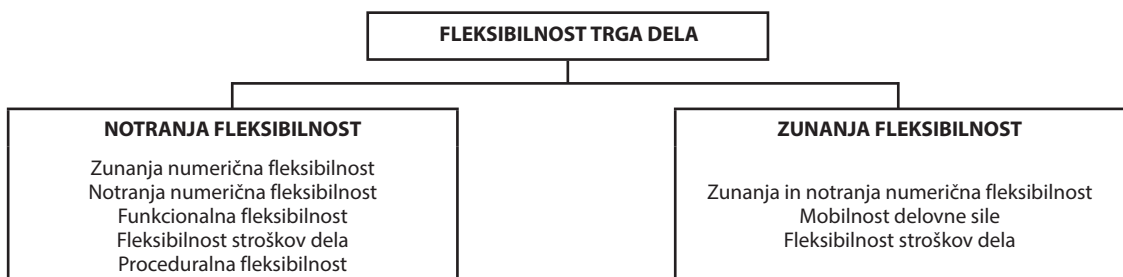
**Slika 1: Rast števila novih zaposlitev glede na tip pogodbe o zaposlitvi**



Vir: SURS (SRDAP), lastni preračuni.

Kot smo že omenili, so se taka gibanja pokazala tudi v manjšem deležu zaposlitev za določen čas med novimi zaposlitvami v prvem letu po uveljavitvi sprememb. Vendar se je v letu 2014 ob ponovnem okrevanju gospodarske aktivnosti zaposlovanje za določen čas spet okrepilo in naraščalo hitreje kot zaposlovanje za nedoločen čas, kljub temu pa se zaposlovanje za nedoločen čas (število na novo sklenjenih pogodb) ohranja na višji ravni kot pred spremembami v regulaciji. Delež novih pogodb, ki se sklenejo za nedoločen čas, se je opazno povečal zlasti v mesecu po uveljavitvi reforme, do konca leta 2014 pa se je na tej višji ravni tudi obdržal. Kljub temu so delodajalci pri novih zaposlitvah v letu 2014 še vedno kar v 72,7 % primerov posegli po pogodbi za določen čas. To nakazuje na še vedno prisotno previdnost pri zaposlovanju za nedoločen čas, na kar poleg varovanja zaposlitve vpliva tudi negotovost glede gospodarskega okrevanja.

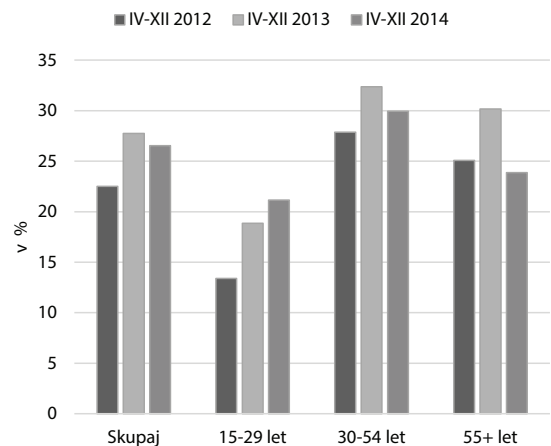
**Shema 1: Oblike in vrste fleksibilnosti**



Vir: Kajzer (1996).

Na sliki 2 prikazujemo obdobje od aprila do decembra v letih 2012, 2013 in 2014, ker so bile spremembe uvedene v aprilu 2013. Izbira tega obdobja nam je omogočila izločitev sezonskega vpliva na gibanje kazalnikov po uveljavitvi sprememb. Kot je razvidno s slike 2, se je delež zaposlitve za nedoločen čas v letu 2014 povečal samo med mladimi (15–29 let), na kar so vplivali tudi drugi ukrepi za spodbujanje zaposlovanja mladih za nedoločen čas (Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva).

**Slika 2: Delež novih zaposlitev za nedoločen čas v vseh novih zaposlitvah po starostnih skupinah, v %**



Vir: SURS (SRDAP), lastni preračuni.

## 4. Učinki sprememb na fleksibilnost trga dela

Fleksibilnost trga dela je zelo širok pojem. V ekonomski literaturi tako najdemo številne opredelitve oblik in vrst fleksibilnosti, ki so prikazane v shemi 1, kjer je fleksibilnost obravnavana na ravni podjetja (notranja fleksibilnost) in na ravni gospodarstva (zunanja). Fleksibilnost trga dela je pomembna za prilagajanje nižji ravni gospodarske aktivnosti vseh gospodarskih subjektov.

Na ravni podjetja, kjer fleksibilnost označujemo kot notranjo, sta Rimmer in Zappala (1988) opredelila naslednje oblike:

- zunanja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi raven potrebnega produkcijskega faktorja dela spremembam na trgu blaga z zmanjšanjem ali povečanjem števila zaposlenih;
- notranja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi obseg in časovno razporeditev dela (število delovnih ur in delovni čas) brez zmanjšanja ali povečanja števila zaposlenih;
- funkcionalna fleksibilnost, ki daje delodajalcu možnost razporejanja zaposlenih na različna delovna mesta (notranja mobilnost zaposlenih);
- fleksibilnost plač in stroškov dela, ki znotraj podjetja predstavlja nagrajevanja dela oziroma povezanost plač z rezultati dela;
- proceduralna fleksibilnost, ki jo določajo postopki pogajanj in dogovarjanja o elementih, ki določajo prej omenjene oblike fleksibilnosti na ravni podjetja.

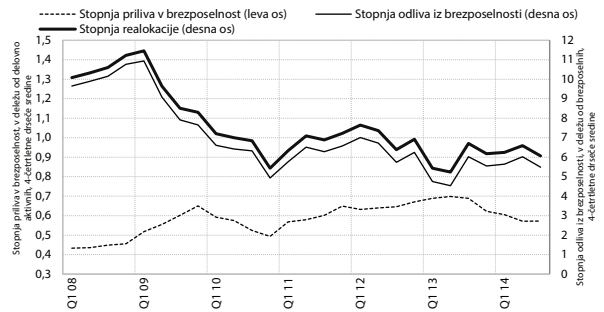
Na ravni celotnega gospodarstva pa lahko opredelimo naslednje oblike zunanje fleksibilnosti:

- numerična fleksibilnost, ki izraža stopnjo prilagajanja zaposlenosti (zunanja numerična fleksibilnost) in opravljenih delovnih ur (notranja numerična fleksibilnost) spremembam na povpraševanja na trgih blaga;
- fleksibilnost stroškov dela, ki označuje prilagajanje ravni realnih plač in preostalih stroškov dela in relativnih stroškov dela spremembam v zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti;
- mobilnost delovne sile in spremembe v njenem obsegu.

Zaradi obsežnosti pojma fleksibilnost trga dela njegovo merjenje ni enostavno. Za merjenje fleksibilnosti se tako včasih uporabljajo parcialni kazalniki fleksibilnosti, ki pa lahko pripeljejo celo do napačnih interpretacij. Tako se velik delež začasnih zaposlitev v javnih razpravah pogosto prikazuje kot znak velike fleksibilnosti, vendar je delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah le parcialni kazalnik fleksibilnosti, ki ne kaže prave slike. Velik delež začasnih zaposlitev je namreč pogost v državah, kjer je zaposlovanje za nedoločen čas urejeno izrazito rigidno.

Zmanjšanje varovanja zaposlitve praviloma povečuje mobilnost na trgu dela, ki je eden izmed kazalnikov fleksibilnosti. Zaradi razpoložljivosti podatkov bomo izmed prej navedenih oblik fleksibilnosti (glej shemo 1) analizirali zunanjo numerično fleksibilnost in mobilnost delovne sile. Hipotezo o povečanju fleksibilnosti bomo preizkusili z izračunom stopnje realokacije brezposelnih in stopnje realokacije zaposlenih. Stopnja realokacije brezposelnih, ki jo opredeljujemo kot vsoto stopnje priliva v brezposelnost in odliva iz brezposelnosti, lahko pokaže na povečanje tokov v brezposelnost in iz brezposelnosti ter večjo dinamiko na trgu dela. Po uveljavitvi zakonskih sprememb se je povišala stopnja realokacije brezposelnih, kar lahko kaže na večjo fleksibilnost trga dela.

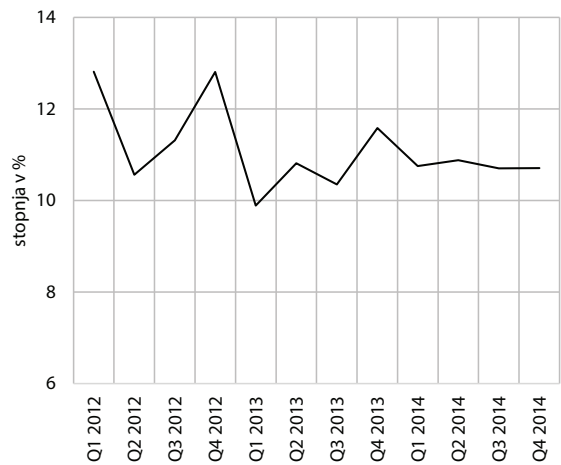
**Slika 3: Stopnje priliva v brezposelnost, odliva iz brezposelnosti in realokacije brezposelnih**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR, povzeto po UMAR (2015).

Kot je razvidno s slike 3, se je v obdobju po uveljavitvi sprememb povečala predvsem stopnja odliva iz brezposelnosti, na kar sta po naši oceni vplivala tudi oživitve gospodarske rasti in okrepljeno izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja. Prav zaradi oživitve gospodarske rasti se je v tem obdobju tudi zmanjšala stopnja priliva v brezposelnost. Posledično se je povečala realokacija brezposelnih, ki je v začetku leta 2013 dosegla najnižjo raven v času krize, a se je že v naslednjem četrtletju močno povišala zaradi višje stopnje odliva iz brezposelnosti in ostala na višji ravni tudi v letu 2014, kar nakazuje na povečanje zaposlitvenih obetov za brezposelne osebe. Zaradi navedenega povečanja realokacije brezposelnih oseb ne moremo izključno pripisati spremembam v regulaciji. Za to ne moremo dati enoznačne ocene o tem, da je po spremembah v regulaciji že prišlo do povečane fleksibilnosti trga dela.

**Slika 4: Stopnje realokacije zaposlenih, v %**



Vir: SURS, lastni preračuni.

Hkrati pa realokacija zaposlenih ne kaže povečanja po uvedbi sprememb v regulaciji. Stopnjo realokacije zaposlenih smo izračunali na agregativnih podatkih iz statističnega registra delovno aktivnih kot razmerje med seštevkom števila na novo zaposlenih in odjavljenih

iz zaposlitve v primerjavi s številom zaposlenih na agregatnih podatkih. Kot je razvidno s slike 4, je bila tako izračunana realokacija v letih 2014 in 2013 celo nekoliko nižja kot v letu 2012, na kar pa je vplivalo tudi množično upokojevanje konec leta 2012.

Ob zavedanju vseh pomanjkljivosti uporabljenih kazalnikov ugotavljamo, da ne moremo dati enoznačne ugotovitve glede povečanja fleksibilnosti, kar je med drugim tudi posledica prepletanja številnih dejavnikov, ki določajo in vplivajo na fleksibilnost trga dela, ki ga zato ne moremo preprosto meriti. Prav tako pa na to vpliva tudi relativno kratko obdobje od uveljavitve, ki onemogoča uporabo bolj izpopolnjenih ekonometričnih metod za ugotavljanje učinkov.

## 5. Sklepne misli

Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev v Sloveniji v letu 2013 so bile narejene zaradi zagotavljanja možnosti za večjo fleksibilnost trga dela in za zmanjšanje segmentacije. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki bi lahko vplivale na zmanjševanje fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot za zaposlovanje agencijskih delavcev).

Analiza podatkov o gibanjih na slovenskem trgu dela potrjuje tezo, da so spremembe v regulaciji trga dela v prvem letu po uveljavitvi sprememb prispevale k zmanjševanju segmentacije. Delež novih zaposlitev za določen čas se je po uveljavitvi sprememb zmanjšal, kar kaže, da so spremembe zmanjšale segmentacijo. Z zmanjšanjem varovanja zaposlitve so bili vzpostavljeni pogoji za povečanje fleksibilnosti trga dela, katerih učinki se lahko pokažejo šele dolgoročno. V razmeroma kratkem obdobju od uveljavitve se učinki na fleksibilnost, merjeni z realokacijo zaposlenih, namreč niso pokazali. Pri ocenjevanju učinkov sprememb na povečanje fleksibilnosti se je treba zavedati, da jih v obdobju enega leta težko identificiramo z enostavnimi kazalniki, ki smo jih uporabili za analizo. Za bolj poglobljeno analizo učinkov je potrebno daljše časovno obdobje od uveljavitve, ki bi omogočilo uporabo ekonometričnih metod, s katerimi se lahko izločijo drugi dejavniki, predvsem spremembe gospodarskih razmer, in identificira zgolj vpliv spremenjene regulacije.

Čeprav nekateri kazalniki kažejo na gibanja, ki bi omogočila uresničitev zastavljenih ciljev, problema segmentacije in fleksibilnosti še nista odpravljena. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je študentsko delo pomemben del delovne aktivnosti mladih in lahko morebitno večje omejevanje

tega dela močno poslabša kazalnike položaja mladih na trgu dela in na drugi strani tudi omeji možnosti za fleksibilnost delodajalcev. Vsekakor pa bi bilo smiselno študentsko delo čim bolj povezati s pridobivanjem delovnih izkušenj, ki bodo pozitivno vplivale na poklicno pot dijaka/študenta in olajšale njegov prehod v zaposlitev. Februarja leta 2015 je bilo uvedeno plačilo socialnih prispevkov na študentsko delo, kar je omenjeno obliko dela za delodajalce podražilo, študente pa vključilo v sistem socialnih zavarovanj. Te spremembe študentskega dela so sicer korak v pravo smer, vendar niso bile oblikovane za pridobivanje delovnih izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na poklicno pot dijaka/študenta in olajšale njegov prehod v zaposlitev.

Za povečanje odzivnosti trga dela na krizne razmere moramo poudariti tudi potrebo po reformi drugih institucij trga dela, zlasti povečanje učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja in delovanja zavoda za zaposlovanje ter bolj odzivnega sistema plač. Na fleksibilnost trga dela namreč vpliva splet številnih dejavnikov in tudi različno oblikovanih institucij trga dela.

Za povečanje blaginje prebivalcev, ki je osrednji cilj razvoja Slovenije, so potrebni ukrepi za oblikovanje in nastajanje kakovostnih delovnih mest. Pomemben izziv ekonomske politike je povečanje števila kakovostnih delovnih mest, ki prinašajo višje plače in dobre pogoje dela, vključno z možnostmi za napredovanje in izobraževanje. Z razvojem kakovostnih delovnih mest bi lahko zmanjšali število ljudi, ki so izpostavljeni tveganju socialne izključenosti in revščine. Od cilja, tj. znižanje števila socialno izključenih na 320 tisoč, postavljenega pri uresničevanju strategije EU 2020, smo se namreč v obdobju 2008–2013 precej oddaljili. Da bi ga dosegli, je pomemben izziv sprejetje ukrepov, ki bi zmanjšali revščino in socialno izključenost pri starejših, kjer je najbolj akutna, ter tudi pri mlajših v aktivni delovni dobi. Pri slednjih sta revščina in socialna izključenost povezani tudi s problemoma dolgotrajne brezposelnosti in naraščajoče revščine pri zaposlenih.

Pomemben izziv ekonomske politike na področju trga dela je povečanje obsega delovne aktivnosti, ki bi pripeljala do bistvenega izboljšanja razmer na trgu dela. Pri tem je lahko z vidika trga dela ključna ovira naraščajoča dolgotrajna brezposelnost, ki lahko povzroči vztrajnost visoke brezposelnosti. Kljub povečanju stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v obdobju krize je omenjena stopnja še vedno med najnižjimi v EU. Njeno povečanje pa bi lahko prispevalo ne le k višji zaposlenosti, ampak tudi k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Poleg pokojninske reforme, ki bi morala nagrajevati ostajanje v aktivnosti, je treba oblikovati tudi celovite pristope, ki bi zajemali ozaveščanje delodajalcev o možnostih in oblikah prenosa izkušenj starejših na mlade (npr. mentorske sheme) in spodbujanje pozitivnih praks



delodajalcev pri zaposlovanju starejših (npr. certifikat starejšim zaposlenim prijazno podjetje). Zaposlovanje starejših bi lahko spodbudila tudi odprava sistemskih ovir za njihovo zaposlovanje (npr. avtomatično višja plača zaradi dodatka za delovno dobo). Hkrati pa se v Sloveniji spopadamo tudi z relativno visoko stopnjo brezposelnosti med mladimi, kar kaže na neučinkovita vlaganja v človeški kapital in povečuje možnosti za beg možganov. Zgolj okrevanje gospodarske aktivnosti ne bo rešilo problemov mladih na trgu dela, ampak je treba poskrbeti za izboljšanje prehoda mladih iz izobraževanja v zaposlitev. Vpis v srednješolsko in terciarno izobraževanje bi bilo treba tesneje povezati s potrebami trga dela. V ta namen bi bilo treba vzpostaviti sistem spremljanja položaja diplomantov in sistem za srednjeročno napovedovanje potreb na trgu dela. Na področju poklicnega izobraževanja je izziv vzpostavitev vajeniškega oziroma dualnega sistema izobraževanja, ki v nekaterih drugih državah ugodno vpliva na prehod mladih na trg dela in njihovo zaposljivost.

## Literatura in viri

- Bassanini, A., in Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.
- Bentolila, Samuel, Dolado, Juan, J. in Jemero, Juan F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. IZA Journal of European labour studies. Vol 1. No: 4, str. 1–29. Dostopno na: <http://www.iza.org/publications/papers/577>
- Bentolila, Samuel, in Bertola, Giuseppe (1990). Firing cost and labour demand: how bad is eurosclerosis? The Review of Economic Studies, Vol. 57, No. 3, str. 381–402.
- Bertola, Giuseppe (1990). Job security. Employment and wages. European Economic Review No. 34, str. 854–886.
- Bertola, Giuseppe, Boeri, Tito in Sandrine Cazes (1999). Employment protection and labour market adjustment in some OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement. Dosegljivo na spletni strani: <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/homepages/boeri/empadj.pdf>
- Bouis, Romnin, Causa, Orsetta, Demmou, Lilas, Duval, Romain, Zdzienicka, Aleksandra (2012). The Short-Term Effects of Structural Reforms. OECD Economics Department Working Papers, No. 949. Dosegljivo na <http://dx.doi.org/10.1787/5k9c5vk4d56d-en>, 7. 6. 2013.
- Cahuc, Pierre, in Zylberberg, Andre (2004). Labour economics. Massachusetts: MIT.
- Steven J. Davis in Haltiwanger, John (1992). Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 3, str. 819–863.
- Garibaldi, Pietro (1998). Job flows dynamics and firing restrictions. European Economic Review No. 42, str. 245–275.
- Kajzer, Alenka (1996). Trg dela in brezposelnost v Sloveniji. Ekonomsko-poslovna fakulteta: Univerza v Mariboru, doktorska disertacija.
- Kajzer, Alenka (ur.) (2014). Spremembe in izzivi na trgu dela v obdobju krize. V Ekonomski izzivi 2014. Dosegljivo julija 2014 na: [http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/ekonomski\\_izzivi\\_2014/](http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/ekonomski_izzivi_2014/)
- Micco, A., in Pages, C. (2006). The Economic effect of employment protection: evidence from international industry – level data. IZA DP no. 2433.
- OECD (2014). OECD Indicators of Employment Protection: Dosegljivo aprila 2014 na spletni strani: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>
- Rimmer, M., in Zappala, J. (1988). Labour market flexibility and the second tier. Australian Bulletin of Labour. Vol. 14, No. 4, str. 564–591.
- Mortensen, D. T., in Pissarides, C. (1999). Unemployment responses to »skill-biased« theology shock: the role of labour market policy. Economic Journal. Vol. 109, No. 455, str. 242–265.
- OECD (2014). The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment, OECD Publishing. Dosegljivo na <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>
- Poročilo DS (2013). Poročilo DS za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013. Dosegljivo na: [www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.../Analiza\\_trg\\_dela\\_SL.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.../Analiza_trg_dela_SL.pdf)
- Turrini, A., et al. (2014). A decade of labour market reforms in EU: insights from the LABREF database. Dosegljivo junija 2014 na: [Http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/ecp522\\_en.htm](Http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp522_en.htm)
- UMAR (2015). Poročilo o razvoju 2015. Dosegljivo aprila 2015 na spletni strani: [http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/porocilo\\_o\\_razvoju\\_2015/1/?tx\\_ttnews%5Byear%5D=2015&cHash=d988fda3c8](http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/porocilo_o_razvoju_2015/1/?tx_ttnews%5Byear%5D=2015&cHash=d988fda3c8)
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/2013 – ZDR-1.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD-A). Uradni list RS, št. 80/2010, 21/2013.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A). Uradni list RS, št. 21/2013.



## Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL), zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvorniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni.

Grafikone je treba predložiti tudi v izvorniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v elektronski obliki na e-pošto tehnične urednice [urska.sodja@gov.si](mailto:urska.sodja@gov.si).

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

# ib revija

št. 2 let. XLIX, 2015

ISSN 1318-2803



9 771318 280019